اقتصاديات المالية العامة

بين النظرية والتطبيق

دكتور
عطا الله أبو سيف أبادير
إستاذ الاقتصاد
كلية التجارة وإدارة الأعمال
جامعة حلوان

دكتور
جابر محمد عبد الجواد الجزار
مدرس الاقتصاد
كلية التجارة وإدارة الأعمال
جامعة حلوان

الناشر
جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي
جامعة حلوان
٢٠٠٦

فصل تمهيدي

المالية العامة

تعريف علم المالية العامة :.

يدرس علم المالية العامة المشاكل المتعلقة بتوجيه الموارد وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة.

من البديهي أن تعريف علم ما لابد أن يعكس التطورات التي مرت بهذا العلم .. وسنعرض هنا التعريف الذي قدمه التقليديون والتعريف الذي يأخذ به المحدثون.

- **تعريف المالية العامة عند التقليديين.** يري التقليديون أن علم المالية هو العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة التي يلزم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات. وواضح أن هذا التعريف يستند إلي طبيعة الإيرادات العامة والنفقات العامة في النظرية التقليدية. فالإيرادات العامة تجد سببها وحدودها في النفقات العامة. وعلي ذلك فإن تعريف التقليدين يقصر غرض الإيرادات العامة علي النفقات العامة، ويقيم التوازن بين النفقات العامة العادية والإيرادات العامة العادية، ويترجم بذلك الفكر التقليدي في توازن الميزانية، لأن الإيرادات العادية يجب أن تتحدد في هذا الفكر بالنفقات العادية.
- **تعريف المالية العامة عند المحدثين** لا شك أن التعريف التقليدي يصبح غير ملائم في ضوء التطور الذي لحق المالية العامة، بحيث لا يصبح قادراً علي أن يترجم حقيقة هذا التطور. فمع هذا التطور لم يعد غرض المالية العامة هو مجرد الحصول علي إيرادات لتغطية النفقات العامة، بل أصبح هذا الغرض أكثر أتساعاً ليشمل ثلاثة أمور، يميز كل أمر منها مرحلة معينة من مراحل الدولة، ومن مراحل النظام المالي طبقاً لذلك.

أولها: تغطية النفقات العامة التقليدية، أي الخاصة بالمرافق العامة التقليدية.

ثانيها: تحقيق التوازن الاقتصادي والإجتماعي.

ثالثها: استغلال الموارد القومية، بغرض تحقيق مختلف الأهداف القومية، وهو ما يأخذ شكل تمويل الخطة القومية.

إن تحقيق هذه الأغراض الاقتصادية والإجتماعية قد يتطلب الحصول علي إيرادات أكثر مما يلزم لتغطية النفقات العامة، وذلك بغرض تكوين إحتياطي للميزانية، أو بغرض محاربة التضخم. وقد يتطلب هذا التوازن إحداث عجز في الميزانية وذلك بالإلتجاء إلي القروض أو إلي الإصدار الجديد.

ومن المنطقي إذن أن ينعكس هذا التطور الذي لحق المالية العامة، والذي أدي إلي أتساع نطاقها، في تعريف علم المالية، وفي ضوء التطور السالف الذكر **يمكننا أن نعرف علم المالية** بأنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والإجتماعية والسياسية.

ونلاحظ من هذا التعريف أننا قد أسقطنا منه الفكرة التي تقصر دور الإيرادات العامة علي تغطية النفقات العامة، أي الفكرة التي تجعل الإيرادات العامة تجد سبب وجودها في النفقات العامة وحدها، إذ لم يعد الغرض من الحصول علي الإيرادات العامة هو تغطية النفقات العامة وحدها، بل اصبح للإيرادات العامة أغراض أخري، وهي تكوين إحتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة، أو لمحاربة التضخم، أو أعادة توزيع الثروة والدخل بما يقلل من التفاوت بين الطبقات، أو تصفية طبقة معينة، أو إستغلال الإستثمارات المعطلة أو الموارد البشرية والطبيعية غير المستغلة. ونظراً لإتساع الإغراض التي تسعي المالية العامة إلي تحقيقها فكثيراً ما يلجا بعض الكتاب إلي إسقاطها من التعريف مكتفين بالإعتماد في هذا الصدد علي العناصر المالية وحدها.

ومع كثرة الأغراض التي يمكن للأدوات المالية أن تهدف إلي تحقيقها إلا أنه يمكن أن نردها، بصفة أساسيا إلي ثلاثة وهي:

أولاً: ضمان تخصيص أفضل للموارد، وذلك عن طريق تحويل جزء من هذه الموارد من الأفراد إلي الدولة، أو العكس، أي عن طريق إعادة توزيع هذه الموارد بين إشباع الحاجات الخاصة وأشباع الحاجات العامة.

ثانياً: ضمان توزيع أفضل للدخل القومي بين مختلف الفئات الإجتماعية من هذا الذي ينتج عن قوي السوق، وذلك بغرض تحقيق العدالة الإجتماعية أي بغرض الحد من الفروق بين الطبقات (١).

ثالثاً: ضمان استقرار المستوي العام للأسعار، أي محاربة التضخم والسيطرة علي متطلبات الأسعار من أجل ضمان استخدام أفضل للموارد، وذلك بغرض تحقيق التوازن الاقتصادي أو النمو الاقتصادي.

ولقد ارتبط ظهور علم المالية العامة بالوظائف المختلفة للدولة، ويتوقف حجم وظائف الدولة علي دورها في النشاط الاقتصادي الذي تطور عبر الزمن من الدولة المحايدة، أي التي تقوم بدور محدود في النشاط الاقتصادي (وذلك خلال الفترة من الربع الأخير من القرن الثامن عشر حتي قيام الحرب العالمية الأولي)، إلي الدولة المتدخلة أي الدولة التي تتدخل في النشاط الاقتصادي (وذلك منذ قيام الحرب العالمية الأولي وحتي الوقت الحاضر).

---

(١) رفعت المحجوب، "المالية العامة : *النفقات العامة والأيرادات العامة*" ، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ص ٣٠-٣٢

وقد صاحب تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي علي هذا النحو، زيادة وظائف الدولة. ويمكن تقسيم وظائف الدولة في الوقت الحاضر إلي ثلاث وظائف رئيسية هي:

- **الوظيفة التقليدية** أو الأساسية وتشمل الدفاع، والأمن، والقضاء. والمرافق العامة.
- **والوظيفة الإجتماعية** وتشمل توفير الخدمات الأساسية للأفراد في المجتمع وأهمها : خدمات التعليم والصحة والإسكان .
- **والوظيفة الاقتصادية** وتتضمن تحقيق الإستقرار الاقتصادي وتخفيف التفاوت في توزيع الدخل.

ويمكن تجميع وظائف الدولة في وظيفتين رئيستين: الوظيفة الأولي هي توفير السلع العامة وهي السلع التي تشبع الحاجات العامة للأفراد مثل الحاجة إلي خدمات الدفاع والأمن والقضاء والمرافق العامة والخدمات الإجتماعية، والوظيفة الثانية هي تحقيق الإستقرار الاقتصادي وتخفيض التفاوت في توزيع الدخل.

ويتطلب قيام الدولة بوظائفها المختلفة إنفاق مبالغ نقدية هي النفقات العامة، الأمر الذي يقتضي حصول الدولة علي إيرادات عامة لتغطية النفقات العامة، ولا يقتصر دور الإيرادات العامة في الوقت الحاضر علي تغطية النفقات العامة، إنما تستخدم الإيرادات العامة لتحقيق أهداف معينة.

ويتضح مما سبق ان الدولة تستخدم أدوات المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة) لأداء وظائفها المختلفة.

ويتضح من ذلك ان علم المالية العامة هو العلم الذي يختص بالنفقات العامة والإيرادات العامة التي تتكون من جانبي الموازنة العامة ويطلق عليها أدوات المالية العامة. كما يتناول علم المالية العامة كيفية استخدام الدولة لأدوات المالية العامة لتحقيق أهداف معينة [١] .

ويتكون هذا الكتاب من خمسة أبواب تتفرع علي النحو التالى : الباب الأول يتناول الأساس الاقتصادى لأنشطة الحكومة وينقسم إلى فصلين يشمل الفصل الأول الأفراد والحكومة ؛ ويتناول الفصل الثاني فشل السوق والسلع العامة والوفورات الخارجية . كما يتعرض الباب الثاني للنفقات العامة وينقسم بدوره إلى فصلين هما ، الفصل الأول ويشمل تعريف النفقة العامة وتقسيماتها ، والفصل الثاني يتناول تقييم قرارات الإنفاق العام وأثارها .

كما يتناول الباب الثالث الإيرادات العامة وينقسم أيضاً إلى فصلين يتناول الفصل الأول الضرائب ويتناول الفصل الثاني القروض العامة أو الدين العام الذى ينقسم إلى مبحثين يتناول المبحث الأول تحليل مفهوم الدين العام ، ويتناول

---

(١) أمينة عز الدين عبد الله *"المالية العامة"* ، مؤسسة نبيل للطباعة والكمبيوتر، ٢٠٠٠ من ص ٩-١٠.

المبحث الثاني منه تحليل تطور الدين العام المحلى في مصر خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٤ كجزء تطبيقى .

أما الباب الرابع فيتناول الموازنة العامة للدولة وينقسم بدوره إلى فصلين حيث يشمل الفصل الأول التعريف بالموازنة العامة والقواعد الأساسية لإعدادها وينقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، المبحث الأول يتناول تعريف الموازنة العامة وأهميتها ، والمبحث الثاني يتناول القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة ، أما الفصل الثاني فيتناول طرق إعداد وإعتماد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة ، وينقسم بدوره على مبحثين يشمل المبحث الأول منهما هيكل وحجم وأقسام الموازنة العامة ، ويشمل المبحث الثاني إعداد الموازنة العامة واعتمادها وتنفيذها وأخيرا الباب الخامس الذى يتناول السياسة المالية والإصلاح الضريبى الذى ينقسم إلى ثلاثة فصول هى ، الفصل الأول ويتناول السياسة المالية ، والفصل الثاني ويتناول الإصلاح الضريبى وبرنامج الإصلاح الاقتصادى في مصر ، أما الفصل الثالث الأخير يتناول القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضرائب على الدخل .

أعد الأستاذ الدكتور عطا الله أبو سيف أبادير الفصل الأول والثاني من الباب الخامس ، وأعد الدكتور جابر محمد الجزار باقى أجزاء هذا المؤلف .

والله ولى التوفيق ،،،

أ.د. عطا الله أبو سيف أبادير **د. جابر محمد الجزار**

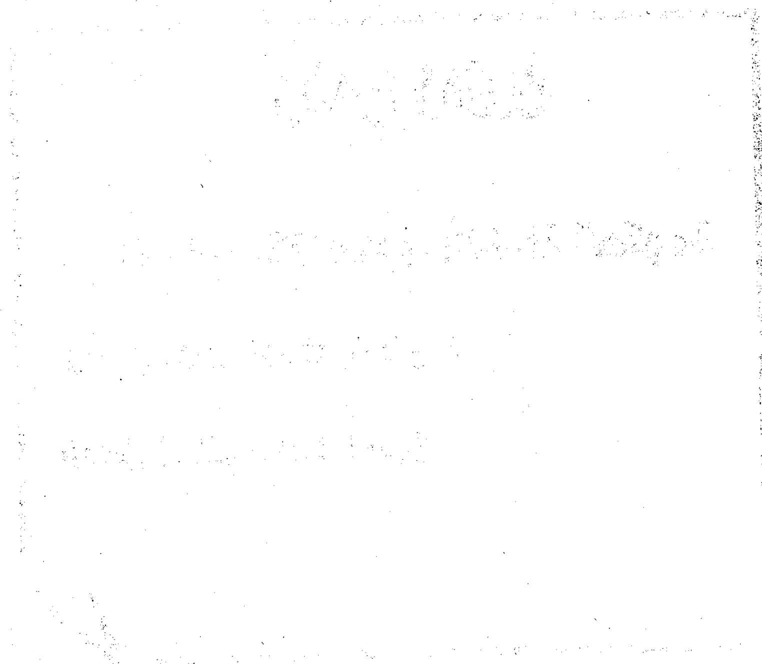
القاهرة ٢٠٠٦

الباب الأول

الأساس الاقتصادي لأنشطة الحكومة

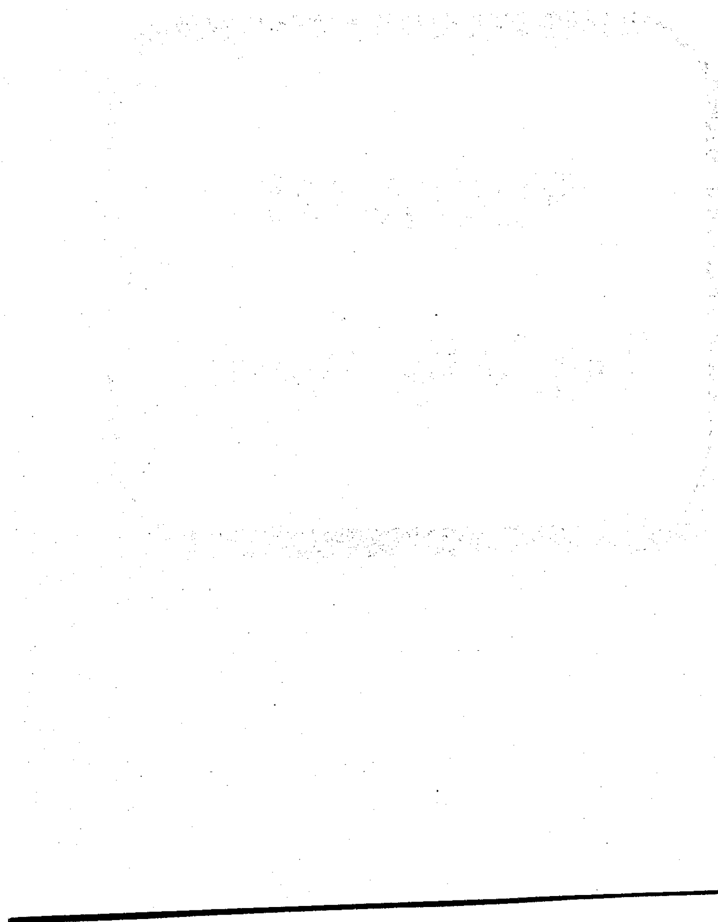
الفصل الأول : الأفراد والحكومة

الفصل الثاني : فشل السوق



الفصل الأول

الأفراد والحكومة



الفصل الأول

الأفراد والحكومة

مقدمة :

ان أول سؤال يجب أن نجيب عليه هو ما هو الوضع لو إننا نعيش في مجتمع بدون حكومة ؟

بالطبع سوف لا يكون هناك نظام يمكننا من أقامة العدالة بدون الحكومة، وتقديم خدمة الدفاع القومي سوف تكون أصعب بدون حكومة التي تقدم وتحافظ علي قوة الدفاع القومي. سوف نفتقد للضمان الإجتماعي والإعانات والمعاشات التي تقدم لكبار السن والفقراء. وكيف نقدم خدمات الشرطة والحماية من الحريق والدفاع المدني ؟ ورصف الطرق وإقامة الكباري، والطرق السريعة، والشوارع، وتسهيلات النقل الأخري، وشق الترع، وبناء السدود، ولا توجد مدارس عامة للتعليم الإبتدائي والثانوي، والتعليم العالي أيضاً.

ان نظم الرعاية الصحية تعتمد علي برامج الحكومة التي تنفق لضمان الرعاية الصحية وخاصة للفقراء، ابتداء من مدارس وكليات الطب والصيدلة حتي المستشفيات العامة والرعاية الصحية التي تقدم لكبار السن ،كل هذه الخدمات لا يمكن توقع تقديمها بدون دعم من الحكومة .

الأن انتهينا إلي ضرورة وجود الحكومة ولا يمكن تخيل الحياة بدونها، فوجود الحكومة يجعل تقديم تلك الخدمات أفضل،وجميعنا نستفيد من تقديم الخدمات والأنشطة التي تقدمها الحكومة، وخلال العشرين عاماً التي مضت كان الإنفاق السنوي للحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية يعادل في المتوسط ٣٠% من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) .

في علم الاقتصاد، ندرس الطرق التي يختار من خلالها الأفراد كيفية تخصيص الموارد النادرة لإشباع حاجتهم أو رغباتهم المتعددة. لو أخذنا مقدمة في علم الاقتصاد سوف ندرس نظام السوق من خلال الأسعار في التأثير علي إختيارات الأفراد لتخصيص الموارد أما في حالة دراستنا للمالية العامة، سوف ندرس دور الحكومة في تخصيص الموراد وكيف أن اختيارات الأفراد تؤثر علي تصرفات الحكومة، وندرس أيضاً كيف ان الحكومة تؤثر علي حوافز الأفراد للعمل، وللإستثمار، والتعاون في تقديم أو الإشتراك في تقديم الأنشطة الإنتاجية الأخري (أي كيف تؤثر الحكومة علي أنشطة الشركات).

توجد تكاليف كما توجد منافع مرتبطة بأنشطة الحكومة، أن دور الحكومة في المجتمع مهم، وتوجد تكاليف ومنافع لبرامج الحكومة، والعديد من

الناس يعتقدون أن دور الحكومة مهم جداً ويجب أن يتوسع وينظرون إلي الحكومة علي أنها تساعد في حل العديد من المشاكل الخاصة، وأخرون يعتقدون ان دور الحكومة بالفعل كبير، ويجب ان يتم تحجيمه وخاصة في الأنشطة الاقتصادية.

إن الإنفاق الحكومي government expenditure يمول غالباً بواسطة الضرائب taxes . إن دافعي الضرائب يمتنعوا عن جزء من دخلهم سنوياً لتمويل أنشطة الحكومة. في الولايات المتحدة فإن الضرائب التي يتم تحصيلها بواسطة الحكومة تقريباً تعادل ثلاثة أمثال الإنفاق السنوي علي الغذاء، وحوالي ثمانية أمثال الإنفاق علي الملابس، واكثر من ثلاثة أمثال الإنفاق علي المنازل، وبجانب الضرائب كأهم وأكبر وسيلة لتمويل النفقات العامة، هناك انواع أخري من إيرادات الحكومة Government Revenue هي إيراد أملاك الدولة، وإرباح المشروعات العامة، والرسوم، والأصدار النقدي الجديد، والقروض الأخري.

تعريف المالية العامة: **Pubic Finance**

هي ذلك الفرع من الاقتصاد الذي يدرس أنشطة الحكومة، والوسائل البديلة لتمويل الإنفاق الحكومي. وعندما ندرس المالية العامة فأننا نتعلم الأساس الاقتصادي لأنشطة الدولة . ان الأهداف المحورية للتحليل في المالية العامة تدور حول فهم أثر الإنفاق الحكومي والضرائب والإجراءات والإقتراض الحكومي علي الدوافع أو الحوافز Incentives علي العمل، والإستثمار، وإنفاق الدخل. وهذا المجال يطور المبادئ لفهم دور الحكومة في الاقتصاد ، وأثارها علي المورد المستخدمة، والمواطنين في الدولة.

ويعرف علم المالية العامة علي أنه هو العلم الذي يختص بالنفقات العامة والإيرادات العامة التي تكون جانبي الموازنة العامة، ويطلق عليها أدوات المالية العامة. كما يتناول علم المالية كيفية استخدام الدولة لإدأوات المالية العامة لتحقيق أهداف معينة .

الحكومة:

الحكومات هي تنظيمات تشكلت لإيجاد المؤسسات (الهيئات) Outhority التي تعلوا تصرفات الأفراد الذين يعيشوا معاً في المجتمع، وتقدم وتمول خدمات أساسية يصعب علي الأفراد تقديمها. والعديد من المواطنين والموارد يوظفوا في إنتاج الخدمات الحكومية.

إن الأفراد تدفع الضرائب، وفي العديد من الحالات تستلم الدخول الممولة بواسطة تلك الضرائب، فعلي سبيل المثال، فإن تعويضات الضمان الإجتماعي،

وتعويضات تأمين البطالة في بعض الدول، وإعانات الفقراء، تمول عن طريق الضرائب.

ان مساهمات وقرارات الحكومات تختلف من مجتمع إلي أخر. المؤسسات السياسية تكون القواعد والإجراءات المقبولة عموماً، التي يتضمنها المجتمع لتحديد ما تفعله الحكومة وكيفية تمويل أنشطة الحكومة، وخلال هذا الوسط، فإن رغبات الأفراد تترجم إلي قرارات تؤديها الحكومة.

أن مثل هذه المؤسسات الديمقراطية تتشكل قواعدها الأساسية عن طريق التصويت Voting بواسطة الأفراد من خلال الحكومة وبواسطة قواعد الأغلبية. أن الأسس الاقتصادية الحديثة تدرس أنشطة الحكومة علي أساس نظرية سلوك الأفراد.

تخصيص الموارد بين الحكومة والقطاع الخاص:

أن تقديم الحكومة للخدمات والسلع يتطلب عمالة، والآت ومعدات، ومباني، وأراضي.......الخ.

والتكلفة الحقيقية للسلع والخدمات الحكومية تمثل قيمة السلع والخدمات الخاصة التي يجب أن يضحي بها عندما تتحول الموارد من الاستخدام الخاص إلي استخدام الحكومة.

عندما يدفع المواطنين الضرائب، فإن قدرتهم الشرائية علي شراء السلع والخدمات لإستعمالهم الخاص (مثل السيارات، الملابس، المباني، الكاميرات، ....وغيرها) تنخفض. أي أن الموارد تتحول من استعمال القطاع الخاص إلي الحكومة. والضرائب ايضاً لها تكاليف غير مباشرة، لانها تدمر الاختيارات.

ان تدمير استخدام الموارد والخسارة في الناتج التي تنتج عن أثار الضرائب علي الحوافز، هي أيضاً جزء من تكلفة أنشطة الحكومة.

وعلي الجانب الأخر، فإن الموارد التي تحصل عليها الحكومة تستخدم في تقديم السلع والخدمات للمواطنين، مثل الطرق العامة، وخدمات الشرطة، والحماية من الحريق، والدفاع القومي.......وغيرها. أن هذه السلع والخدمات الحكومية تكون مساهمة من الجميع.

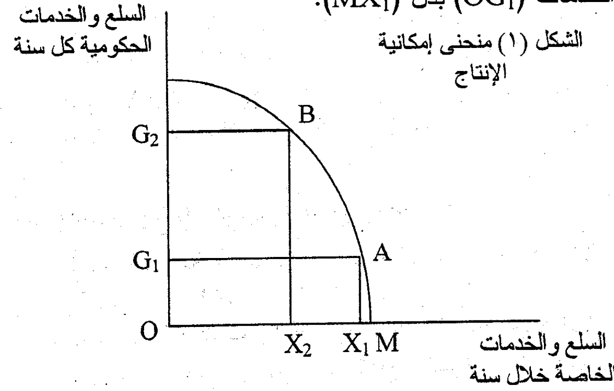
أن المقابلة بين السلع والخدمات الحكومية والخاصة، يمكن عرضها بمنحني أمكانية الإنتاج. كما يتضح من الشكل التالي (١) .

ان هذا المنحني يعطي توليفات بديلة عن السلع والخدمات الحكومية والسلع والخدمات الخاصة، التي يمكن ان تنتج في أي اقتصاد، عند مستوي معين من الإنتاج والتكنولوجيا، بفرض أن كل الموارد المتاحة مستخدمة بالكامل (توظف كامل).

إن السلع والخدمات الخاصة هي تلك العناصر، مثل الغذاء والملابس، التي عادة تصنع بواسطة القطاع الخاص وتكون متاحة للبيع في الأسواق. أما

السلع والخدمات الحكومية مثل الطرق والمدارس والدفاع المدني عادة لإتبـاع في الأسواق.

عند النقط A في الشكل (١) فإن الكمية (MX_1) من السلع والخدمات الخاصــة يضحي بها أو تكون مهملة بواسطة القطاع الخاص لذلك فإن الحكومة يمكن أن تمد بالسلع والخدمات (OG_1) بدل (MX_1).



المصدر :

Hyman , D.N. (2002), "Public Finance: A Contemporary Application of Theory. To Policy" , (7th ed.) , U.S.A : Thomson South- Western, P.9.

الزيــادة في كميــة السلع والخدمات الحكومية كل سنة من(OG_1) إلي (OG_2) تتطلب تخفيض في كمية السلع والخدمات التي يقدمها القطاع الخــاص من (OX_1) إلي (OX_2) وحدة كل سنة كما في الشكل (١) . وينتقل الاقتصــاد من الإنتاج عند النقطة (A) إلي النقطة (B) علي منحني إمكانية الإنتاج.

فمثلاً إذا طلب الأفراد زيادة في خدمات حماية البيئة، فإن الحكومة لكي توفر هذه الخدمات تقوم برفع الضرائب المفروضة علي الشركات مما يؤدي إلي تحويل جزء من الموارد من القطاع الخاص إلي الحكومة لتقديم خدمــة حمايــة البيئة، أي يتم الأنتقال من النقطة (A) إلي النقطة (B)، وهكذا نجــد ان لإنتــاج المزيد من السلع والخدمات بواسطة الحكومة يتطلب ذلك التضحية بجــزء مــن السلع والخدمات التي ينتجها القطاع الخاص. والعكس صحيح في حالة الرغبــة في زيادة الإنتاج من السلع والخدمات التي ينتجها القطاع الخــاص، فــإن هــذا يتطلب تحويل جزء من الموارد من القطاع الحكومي إلي القطاع الخــاص، أي من النقطة (B) إلي النقطة (A) وفقاً لمنحني إمكانية الإنتاج.

توزيع السلع والخدمات الحكومية:

السؤال الأن هو كيف يتم توزيع السلع والخدمات الحكومية؟ أن توزيـــع السلع والخدمات الحكومية يتم من خلال تعيين غيـــر ســـوقي Non Market rationing، وهذا يعني ان الســـلع والخـــدمات الحكوميـــة لا تكـــون متاحـــة للإشخاص وفقاً لرغباتهم في الدفع أو في الاستخدام ولا تكون مرتبطة بالأسعار.

في بعض الحالات، فإن الخدمات تكون متاحة للجميـــع، بـــدون مقابـــل مباشر وبدون متطلبات، ففي حالة تقديم خدمة الدفاع القومي، فإن الخدمات تكون مثال قوي علي السلع والخدمات التي تكون متاحة للجميع ولا تخصص بناء علي سعرها. وفي حالات أخري تكون مرتبطة بسن معين أو حالة الإسرة،.... الخ، فمثلاً إعانات المعاشات تعطي لمن تجاوز سن معين، وخدمة الصحة تعطي لمن هو مريض، والتعليم الإبتدائي تمنح لمن هو أقل من سن معين، .....وهكذا.

الاقتصاد المختلط واقتصاد السوق البحت:

في الولايات المتحدة ومعظم دول العالم الأخري اليوم يوجد الاقتصاد المختلط.

الاقتصاد المختلط Mixed Economy تتواجد فيه الحكومة التي تمـــد بكمية كبيرة من السلع والخدمات، ويوجد به أنشطة القطاع الخاص المنتظم، في مثل هذا الاقتصاد فإن الإنفاق الحكومي يتراوح بين ربع ونصف الناتج المحلـــي الإجمالي (GDP). والضرائب تمتص علي الأقل ربـــع الـــدخل القـــومي فـــي الاقتصاد المختلط. والحكومة تنظم أنشطة الاقتصاد الخاص وتستخدم الضرائب والإعانات لكي تؤثر علي الحوافز لإستخدم الموارد.

أما في اقتصاد السوق البحت Pure Market Economy فإن كل السلع والخدمات يتم عرضها بواسطة شركات القطاع الخاص من أجل الـــربح، وكـــل تبادلات السلع والخدمات تحدث من خلال الأسواق،والأسعار تتحدد بحرية مـــن تقابل العرض والطلب.

والأفراد يكونوا قادرين علي شراء السلع والخدمات بحرية وفقاً لأذواقهـــم وقدراتهم الاقتصادية (دخلهم وثرواتهم)، وتتحدد الأسعار من خلال السوق.

أما في الاقتصاد المختلط فإن تقديم كمية كبيرة من السلع والخدمات يتم بواسطة الحكومة من خلال مؤسسات سياسية.

التدفق الدائري في اقتصاد مختلط:

في اقتصاد السوق البحت، كل الموارد الإنتاجية تكون مملوكة للقطاع الخاص بواسطة الأفراد الذين يقررون كيفية استخدام هذه الموارد.

هؤلاء الأفراد مع بعضهم والقطاع العائلي يصنعوا قرراتهم عن كيفية استخدام الموارد والتي يملكونها. وقرراتهم هذه تتأثر في جزء منها بأسعار السوق للسلع والخدمات. فهم يقدموا هذه الموارد للبيع كمدخلات في نظام السوق عبر سوق المدخلات.

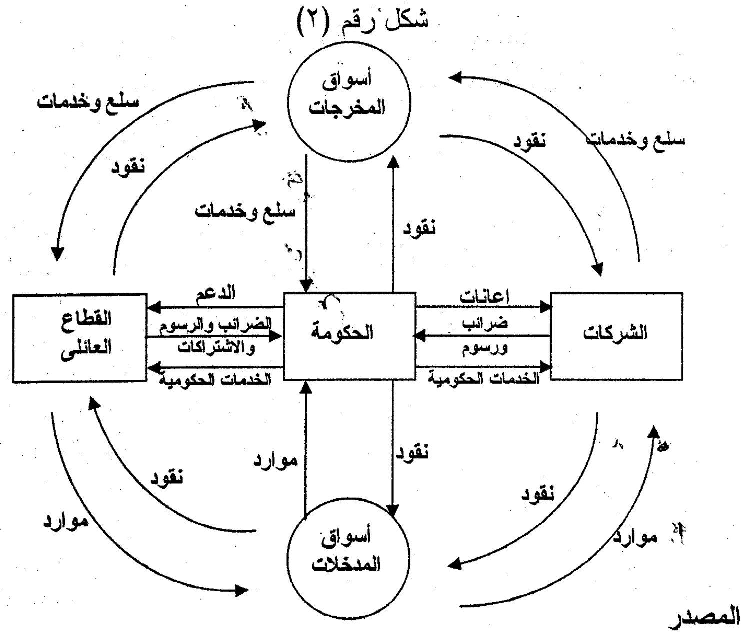
وشركات الأعمال تنظم لاستخدام تلك الموارد كمدخلات لأنتاج السلع والخدمات المرغوبة بواسطة أعضاء القطاع العائلي . والمنتجات تباع من قطاع الأعمال إلي القطاع العائلي في سوق المخرجات.

في أسواق المنافسة الكاملة، فإنه لا يستطيع بائع بمفرده أن يؤثر علي الأسعار، والأسعار تتحدد بالتحركات الحرة للعرض والطلب في السوق وإمام الأسعار المعطاه، فإن القطاع العائلي يقرر ان يبيع المواد والتي يملكها، والشركات تقرر ماهي المدخلات التي تشتريها وما هو الناتج الذي تنتجه. هذه العملية ببساطة تعرف بالتدفق الدائري كما في شكل (٢).

دعنا نفترض أولاً عدم وجود حكومة، لذلك ننظر إلي العلاقات بين الشركات والقطاع العائلي من خلال أسواق المدخلات والمخرجات. فإن الجزء الاسفل من الشكل يوضح انتقال الموارد عبر أسواق المدخلات من القطاع العائلي (مالكي الموارد) إلي قطاع الشركات (مستخدمى الموارد)، وفي المقابل تدفع الشركات (النقود) أسعار الموارد التي يحددها سوق المدخلات.

أما في الجزء العلوي من الشكل يتم تحويل الموارد بواسطة الشركات إلي سلع وخدمات التي يطلبها القطاع العائلي عن طريق أسواق المخرجات ويدفع القطاع العائلي (نقود) مقابل استهلاك السلع والخدمات عن طريق الأسعار التي تتحدد في أسواق المخرجات. هذه هي دورة النقود والسلع والخدمات في اقتصاد سوق بحت.

شكل رقم (٢)



المصدر

Hyman , D.N. (2002), Op>cit.,p11

في اقتصاد مختلط، الحكومة تشارك في الأسواق كمشتري للسلع والخدمات شكل (٢) رسم الأنشطة الحكومية في مركز الشكل. الحكومة تشتري المدخلات من القطاع العائلي وتحصل علي الضرائب وحقوق التملك لمثل هذه الموارد الإنتاجية مثل الإرض ورأس المال.

الحكومة تستخدم هذه المدخلات لتقديم السلع والخدمات (التي لا تباع للقطاع العائلي وللشركات علي أساس سوقي) ولكن تصنعها وتتيحها لهم من خلال توظيف غير سوقي Non Market Rationing ، علي الرغم من أن الحكومة في بعض الأحيان تمتلك وتدير بعض المشروعات مثل الخدمات البريدية، السكك الحديدية، مخازن المشروبات الروحية، ....وغيرها.

الحكومة أيضاً تشتري المنتجات من شركات الأعمال مثل الورق، السيارات، قوالب طوب البناء، والسلاح وتدفع لهم مقابل ذلك لتقديم الخدمات الحكومية. والحكومة تطلب من قطاع الأعمال والقطاع العائلي أن يدفعوا الضرائب، والرسوم أو الأشتراكات والأجور Fees and Charges . والحكومة تحصل الإيرادات وتنفقها علي شراء السلع والخدمات لكي تقدم السلع والخدمات العامة مثل الدفاع القومي، المدارس، خدمات الشرطة، الدفاع المدني، والعديد من الخدمات الحكومية الأخري.

الإنفاق الحكومي في مصر والولايات المتحدة الأمريكية:

دعنا نختبر إنفاق الحكومة في كل من الولايات المتحدة ومصر كنموذج لاقتصاد مختلط في الدولتين. إن إنفاق الحكومة يمكن تقسيمه إلي مجموعتين أساسيتين: المشتريات الحكومية والتحويلات الحكومية:

– المشتريات الحكومية Government Purchases هي تلك التي تتطلب موارد منتجة (الأرض، العمل، ورأس المال) لكي تتحول من الاستخدام الخاص (بواسطة الأفراد الشركات) إلي الاستخدام بواسطة الحكومة.

علي سبيل المثال لكي تمد الحكومة بالدفاع القوي، فإنها يجب أن تحصل علي الحديد، العمل، والمدخلات الأخري اللازمة للقوة المسلحة والمحافظة علي صناعة الطائرات، والسفن، والدبابات،والذخيرة، .....وغيرها من المتطلبات الرأسمالية.

أن جملة المشتريات الحكومية تكون أنفاقاً استهلاكياً التي تستخدم الموارد لإشباع الإحتياجات الحالية. إما الإستثمار الكلي بواسطة الحكومة هو إنفاق لرأس مال جديد مثل الطرق، المعدات، والهياكل. في عام ١٩٩٩ بلغ الإنفاق الإستثماري في الولايات المتحدة ١١% من جملة المشتريات الحكومية والباقي كان أنفاقاً استهلاكياً.

إما الإنفاق الحكومي الذي يعيد توزيع القوة الشرائية بين المواطنين يسمي مدفوعات الحكومة التحويلية gov. transfer payments .

هذه المدفوعات التحويلية تشكل مصدر للدخل لتدعيم المتحصلات لؤلئك الذين لا يطلبوا أن يقدموا أي خدمة في مقابل الدخل الذي يحصلون عليه.

أن المدفوعات التحويلية تختلف عن المكاسب التي يحصل عليها الأفراد كمدفوعات مقابل تبادل أي سلعة أو خدمة إنتاجية.

وقد تدهش إذا عرفت أن المدفوعات التحويلية المباشرة تشكل حوالي ٤٠% من انفاق الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة.شاملة مدفوعات الحكومة التحويلية للأفراد كمنافع الضمان الأجتماعي، ومدفوعات منافع تأمين البطالة، والمدفوعات النقدية لمحدودي الدخل.

*** تطور حجم الإنفاق العام في مصر:-**

يوضح الجدول رقم (١) تطور حجم الإنفاق الحكومي (*) في مصر خلال الفترة من ١٩٨٢/٨١ إلي ٢٠٠٤/٢٠٠٣ ، كما يوضح الجدول رقم (٢) تطور الإنفاق الحكومي في الولايات المتحدة خلال الفترة من ١٩٨١ إلي ١٩٩٩ وذلك علي النحو التالي.

تطور هيكل النفقات العامة في مصر:-

تتكون النفقات العمة من النفقات الجاري (وتمثل النصيب الأكبر من النفقات العامة) حيث أنها ارتفعت من ٥٨,٣%من أجمالي النفقات عام ١٩٨٢/٨١ إلي ٨٥,٨% عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ ، وتشمل النفقات الجارية علي الأجور والمرتبات، والنفقات الجارية الأخري التي تتكون من (المعاشات،مستلزمات سلعية وخدمية،الدفاع، فوائد الدين العام المحلي والخارجي،الدعم، تمويل العجز الجاري للهيئات الاقتصادية، والصندوق الأجتماعي، .....وأخري).

والنفقات والرأسمالية التي تتكون بدورها من أ- النفقات الرأسمالية (للجهاز الإداري والحكم المحلي والهيئات الخدمية، والهيئات الاقتصادية وهيئات ووحدات القطاع العام، بنك الأستثمار القومي ، والبنك المركزي المصري).

ب- التحويلات الرأسمالية التي تشمل أيضاً. التزامات الدين العام .

- تمويل عجز الهيئات الاقتصادية.
- عجز هيئات ووحدات القطاع العام.
- أخري.

ويتضح من هذا التقسيم أن جزء من النفقات الجارية عبارة عن

مدفوعات تحويلية مثل المعاشات، والدعم، والصندوق الإجتماعي بأعتباره يمول المشروعات الصغيرة لعلاج مشكلة البطالة (بدل من إعانة البطالة التي تقدم في بعض الدول مثل الولايات المتحدة الإمريكية. أي أن مدفوعات الحكومة التحويلية تستأثر علي نسبة ليست قليلة من النفقات الجارية التي تشكل الجزء الأكبر من النفقات العامة.

(*) يلاحظ ان مصطلح حكومي يستخدم بمعني عام مع مراعاة الأختلاف بينهم في بعض جوانب الموازنة العامة للدولة حيث أن دين الحكومة يختلف عن الدين العام. لان الدين العام يشمل دين الحكومة + دين الهيئات الإقتصادية من بنك الإستثمار القومي.

تطور النفقات العامة لمصر
خلال الفترة من (١٩٨٢/٨١-٢٠٠٤/٠٣)
جدول رقم (١)

القيمة بالمليار جنيه

السنوات	النفقات الجارية			النفقات الرأسمالية	إجمالي النفقات
	الأجور والمرتبات	نفقات جارية أخري	الأجمالي		
١٩٨٢/٨١	٢,١٠	٥,٠٥	٧,١٥	٥,١١	١٢,٢٦
٨٣/٨٢	٢,٤٤	٦,٣١	٨,٧٥	٥,٨٩	١٤,٦٥
٨٤/٨٣	٢,٩٤	٦,٩٧	٩,٩٠	٦,٣٢	١٦,٢٣
٨٥/٨٤	٣,٣٠	٨,٠٦	١١,٣٥	٦,٩٢	١٨,٢٨
٨٦/٨٥	٣,٦٥	٨,٥٢	١٢,١٨	٧,٧٤	١٩,٩٢
٨٧/٨٦	٣,٦٩	٩,٤٥	١٣,١٤	١١,٣٩	٢٤,٥٣
٨٨/٨٧	٤,٥٧	١١,٦٣	١٦,٢٠	١٧,٢٦	٣٣,٤٦
٨٩/٨٨	٥,٢٣	١٢,٢١	١٧,٤٣	١٥,٦٧	٣٣,٤٠
٩٠/٨٩	٦,٠٦	١٢,٨١	١٨,٨٨	١٥,٣٥	٣٤,٢٣
٩١/٩٠	٧,٠٩	١٨,٢٧	٢٥,٣٦	١٦,٨١	٤٢,١٧
٩٢/٩١	٨,٠٣	٢٨,١٧	٣٦,٢٠	١١,٣٧	٤٧,٥٦
٩٣/٩٢	٩,٨٠	٣١,٤٩	٤١,٢٩	١٠,٩٣	٥٢,٢٢
٩٤/٩٣	١١,١٠	٣٥,٠٠	٤٦,١٠	١٠,١٦	٥٦,٢٦
٩٥/٩٤	١٢,٥٢	٣٥,١١	٤٧,٦٣	١٠,٦٢	٥٨,٢٦
٩٦/٩٥	١٤,٠٢	٣٧,٧١	٥١,٧٣	١١,٧٨	٦٣,٥٠
٩٧/٩٦	١٥,٣١	٣٨,١١	٥٣,٤٢	١٣,٤٢	٦٦,٨٤
٩٨/٩٧	١٧,٠٣	٣٨,٦٧	٥٥,٦٩	١٥,٠٩	٧٠,٧٨
٩٩/٩٨	١٩,٥٦	٤١,٦٢	٦١,١٨	١٧,٥٤	٧٨,٧٢
٢٠٠٠/٩٩	٢٢,١٨	٤٧,٥٨	٦٩,٧٦	١٦,٧١	٨٦,٤٧
٢٠٠١/٢٠٠٠	٢٥,٨٤	٥٤,٤٣	٨٠,٢٨	١٤,٩٨	٩٥,٢٥٥
٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٨,٢٤	٥٧,٢٣	٨٥,٤٧	١٥,٢٧	١٠٠,٧٤
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٣١,٥٥	٦٣,٦٨	٩٥,٢٣	١٦,٥٦	١١١,٧٩
٢٠٠٤/٢٠٠٣	٣٥,٢٠	٧٠,٢٠	١٠٥,٤	١٧,٤	١٢٢,٨٠

المصدر:

١- البنك المركزي المصري، *"المجلة الاقتصادية"*، إعداد مختلفة.

٢- البنك الأهلي المصري، *"النشرة الاقتصادي"*، إعداد مختلفة.

تابع جدول (١)

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي (GDP)	نسبة النفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)
١٩٨٢/٨١	٢٢,٤٦٥	٥٤,٦٠
٨٣ /٨٢	٢٦,٤٢٤	٥٥,٤٤
٨٤/٨٣	٣١,٦٩٣	٥١,٢١
٨٥/٨٤	٣٧,٤٥١	٤٨,٨١
٨٦/٨٥	٤٤,١٣١	٤٥,١٤
٨٧/٨٦	٥١,٥٢٦	٤٧,٦١
٨٨/٨٧	٦١,٦٠٠	٥٤,٣٢
٨٩/٨٨	٧٦,٨٠٠	٤٣,٤٩
٩٠/٨٩	٩٦,١٠٠	٣٥,٦٢
٩١/٩٠	١١١,٢٠٠	٣٧,٩٢
٩٢/٩١	١٣٩,١٠٠	٣٤,١٩
٩٣/٩٢	١٥٧,٣٠٠	٣٣,٢٠
٩٤/٩٣	١٧٥,٠٠٠	٣٢,١٥
٩٥/٩٤	٢٠٥,٠٠٠	٢٨,٤٢
٩٦/٩٥	٢٢٨,٣٠٠	٢٧,٨٢
٩٧/٩٦	٢٥٦,٢٥٠	٢٦,٠٨
٩٨/٩٧	٢٨٠,٢٢٠	٢٥,٢٦
٩٩/٩٨	٣٠٢,٣٠٠	٢٦,٠٤
٢٠٠٠/٩٩	٣١٦,١٩٨	٢٧,٣٥
٢٠٠١/٢٠٠٠	٣٤٣,٢٧٨	٢٧,٧٥
٢٠٠٢/٢٠٠١	٣٥٤,٥٦٤	٢٨,٤٣
٢٠٠٣/٢٠٠٢	٣٦٥,٨٤١	٣٠,٥٦

المصدر:

IMF "International Financial Statistics Yearbook," Various Issues

يلاحظ من بيانات جدول رقم (١) ان النفقات الجارية قفزت من ٧,١٥ مليار جنيه عام ١٩٨٢/٨١إلي ١٠٥,٤ مليار جنيه في مصر عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ وكذلك النفقات الرأسمالية إرتفعت من ٥,١١ مليار جنيه عام ١٩٨٢/٨١ إلي

١٧,٤ مليار جنيه عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣، ويتضح من ذلــك أن نســبة النفقــات الجارية إلي إجمالي النفقات ارتفعت بمعدل كبير جداً عن نسبة النفقات الرأسمالية إلي أجمالي النفقات حيث زادت الأولي من ٥٨% عام ١٩٨٢/٨١ إلــي ٨٦% عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ بينما انخفضت الثانية من ٤٢% إلي ١٤% في نفس العامين علي التوالي.

ويرجع هذا إلي تحجيم دور القطاع العام وزيادة الخصخصة التي بدأت مع القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ قانون قطاع الأعمال العام، الذي خفض من حجم القطاع العام وبالتالي تخفيض تمويل عجز وحــدات القطــاع العــام والهيئــات الاقتصادية التي كانت تمول من خلال النفقات العامة. والتي أثبتت تجارب الدول الناجحة ان إدارة مثل هذه المشروعات يتسم بالكفاءة في ظل القطــاع الخــاص اكثر من إدارتها بواسطة القطاع العام. الأمر الذي أدي فيما بعد إلــي تخفــيض عجز الموازنة العامة للدولة من ١٧% في نهاية الثمانينات إلي أقــل مــن ٣% خلال التسعينات.

كما أن نسبة النفقات العامة إلي الناتج المحلــي الإجمــالي يتجــه إلــي الإنخفاض في الإتجاه الصحيح كما يتضح من مقارنتها بنظيراتها في الولايــات المتحدة الأمريكية حيث انخفضت من ٥٤,٦% عام ١٩٨٢/٨١ إلــي ٢٨,٤٣% عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ في مصر.

تطور الإنفاق الحكومي في الولايات المتحدة الإمريكية
خلال الفترة من ١٩٨١ إلي ١٩٩٩
جدول رقم (٢)

القيمة بليون دولار

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي (GDP)	الحكومة الفيدرالية	الحكومات المحلية للولايات	إجمالي الإنفاق الحكومي	نسبة من الناتج المحلي الإجمالي (%)		
					انفاق الحكومة الفيدرالية	اتفاق حكومة الولايات المحلية	إجمالي الإنفاق الحكومي
١٩٨١	٣١٣١,٣	٦٥٩,٣	٢٦٤,٤	٩٢٣,٧	٢١,٠٦	٨,٤٤	٢٩,٥٠
٨٢	٣٢٥٩,٢	٧٣٢,١	٢٩٣,٠	١٠٢٥,١	٢٢,٤٦	٨,٩٩	٣١,٤٥
٨٣	٣٥٣٤,٩	٧٩٧,٨	٣١٥,٧	١١١٣,٥	٢٢,٥٧	٨,٩٣	٣١,٥٠
٨٤	٣٩٣٢,٧	٨٥٦,١	٣٣٦,٩	١١٩٢,٠	٢١,٧٧	٨,٥٤	٣٠,٣١
٨٥	٤٢١٣,٠	٩٢٤,٦	٣٦٦,١	١٢٩٠,٧	٢١,٩٥	٨,٦٩	٣٠,٦٤
٨٦	٤٤٥٢,٩	٩٧٨,٥	٣٩٩,٦	١٣٧٨,١	٢١,٩٧	٨,٩٧	٣٠,٩٥
٨٧	٤٧٤٢,٥	١٠١٨,٤	٤٣٩,٩	١٤٥٨,٣	٢١,٤٧	٩,٢٨	٣٠,٧٥
٨٨	٥١٠٨,٣	١٠٦٦,٢	٤٦٦,٥	١٥٣٢,٧	٢٠,٨٧	٩,١٣٠	٣٠,٠٠
٨٩	٥٤٨٩,١	١١٤٠,٣	٥٠١,٣	١٦٤١,٦	٢٠,٧٧	٩,١٣	٢٩,٩١
٩٠	٥٨٠٣,٢	١٢٢٨,٧	٥٤٩,٤	١٧٧٨,١	٢١,١٧	٩,٤٧	٣٠,٦٤
٩١	٥٩٨٦,٢	١٢٨٧,٦	٥٩٢,٢	١٨٧٩,٨	٢١,٥١	٩,٨٩	٣١,٤٠
٩٢	٦٣١٨,٩	١٤١٨,٩	٦٢٨,١	٢٠٤٧,٠	٢٢,٤٥	٩,٩٤	٣٢,٣٩
٩٣	٦٦٤٢,٣	١٤١٧,٥	٦٥٩,١	٢١٣٠,٦	٢٢,١٥	٩,٩٢	٣٢,٠٨
٩٤	٧٠٥٢,٣	١٥٠٦,٠	٦٩٠,٧	٢١٩٦,٧	٢١,٣٥	٩,٧٩	٣١,١٤
٩٥	٧٤٠٠,٥	١٥٧٥,٧	٧١٨,٠	٢٢٩٣,٧	٢١,٢٩	٩,٧٠	٣٠,٩٩
٩٦	٧٨١٣,٢	١٦٣٥,٩	٧٤٨,٦	٢٣٨٤,٥	٢٠,٩٤	٩,٥٨	٣٠,٥٢
٩٧	٨٣٠٠,٨	١٦٧٥,٠	٧٨٥,٨	٢٤٦٠,٨	٢٠,١٨	٩,٤٧	٢٩,٦٥
٩٨	٨٧٥٩,٩	١٧٠٣,٨	٨١٩,٤	٢٥٢٣,٢	١٩,٤٥	٩,٣٥	٢٨,٨٠
٩٩	٩٢٥٦,١	١٧٥٥,٨	٨٦٣,٧	٢٦١٩,٥	١٨,٩٧	٩,٣٣	٢٨,٣٠

المصدر :

Hyman , D.N. (2002), "Public Finance: A Contemporary Application of Theory. To Policy" , (7th ed.) , U.S.A : Thomson South- Western, P.12.

بيانات جدول رقم (٢) توضح الإنفاق الحكومى فى الولايات المتحدة خلال الفترة من ١٩٨١ إلى ١٩٩٩ كما توضح نسبة انفاق الحكومة الفيدرالية وانفاق الحكومات المحلية وإجمالى انفاق الحكومة إلى إجمالى الناتج المحلى كل سنة من سنوات الفترة، ويلاحظ منها أن نسبة إجمالى الإنفاق الحكومى إلى الناتج المحلى الإجمالى حوالى ٣٠,٥% فى المتوسط، وأن متوسط نسبة أنفاق الحكومة الفدرالية إلى الناتج المحلى الإجمال بلغ ٢١,٢٥% خلال نفس الفترة. كما أن متوسط نسبة أنفاق حكومات الولايات بلغ نسبة من ٨-١٠% من الناتج المحلى الإجمالى.

ومن هذه البيانات فى جدول رقم (٢) يتضح مدى أهمية القطاع الحكومى فى الولايات المتحدة، وأنه أتجه إلى الانخفاض الطفيف من ٣١,٤٥% عام ١٩٨٢ إلى ٢٨,٣٠% عام ١٩٩٩ كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى. وأن أعلى نسبة بلغها عام ١٩٩٢ حيث بلغ ٣٢,٣٩% ثم عاد إلى الانخفاض البطئ حتى بلغ ٢٨,٣٠% عام ١٩٩٩.

وبمقارنة هذه البيانات فى جدول رقم (٢) بيانات جدول رقم (١) عن تطور الإنفاق الحكومى فى مصر، نلاحظ أن نسبة الإنفاق الحكومى إلى الناتج المحلى الإجمالى فى مصر بدأت تأخذ الاتجاه الصحيح وتقترب من مثيلاتها فى الولايات المتحدة الأمريكية ابتداء من عام ١٩٩٢ حيث إتجهت إلى إنخفاض٣٣,٢% من الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٩٣/٩٢ إلى ٢٥,٢٦% عام ١٩٩٨/٩٧ ثم أخذت في الارتفاع البطئ إلي إن بلغت ٣٠,٥٦% عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ بمتوسط عام خلال الفترة من ١٩٩٣/٩٢ إلي ٢٠٠٣/٢٠٠٢ بلغ ٢٨,٤٦% وبمقارنتها بمثيلاتها في الولايات المتحدة خلال الفترة من ١٩٩٢ إلي ١٩٩٩ نجد أنها بلغت ٣٠,٤٨% في المتوسط. ومن ذلك يتضح أن هذه النسبة في مصر أفضل من الولايات المتحدة لانها أقل منها، حيث يوضح ديفيد هيمان (٢٠٠٢) D. Hyman أن هذه النسبة (٣٠,٤٨%) في الولايات المتحدة تعد مرتفعة وانه كلما انخفض حجم الإنفاق الحكومي كلما انخفض حجم القطاع العام وبالتالي زيادة مشاركة القطاع الخاص، الذي يعد أكثر كفاءة في ظل نظام السوق.

هيكل انفاق الحكومة الفدرالية في الولايات المتحدة:-

ان تحليل هيكل الإنفاق الحكومي للحكومة الفدرالية يوضح دور القطاع العام ومدي مساهمته في الاقتصاد عموماً. وباستخدام حسابات الدخل القومي والناتج يمكن تقسيم إنفاق الحكومة الفدرالية إلي أربعة أجزاء رئيسية.

١- شراء السلع والخدمات(يشمل علي استهلاك الحكومة وإستثماراتها)

٢- المدفوعات التحويلية للأفراد.

٣- المنح والمساعدات للولايات والحكومات المحلية.

٤- صافي مدفوعات الفائدة.

وينقسم انفاق الحكومة الفدرالية عام ٢٠٠١ إلي الإقسام التالية.

%٢٣,٢٠	الضمان الاجتماعي
%١٥,٨٧	الدفاع القومي
%١٤,١٥	ضمان الدخل
%١٢,٠٢	الرعاية الصحية
%١١,٣٥	الفائدة الصافية
%٩,٠٨	الصحة
%٣,٦٨	التعليم
%٢,٧	النقل
%٢,٥٣	منافع المحاربين القدامي
%٥,٤٢	النفقات الأخري

المصدر: Hyman, D.N. (2002) ,Op. Cit, p18.

هيكل الإنفاق الحكومي المحلي للولايات في الولايات المتحدة:-

إن الـ ٥٠ حكومة للولايات في الولايات المتحدة، انفقت ١ تريليون دولار عام ١٩٩٨، منها ٢٣٤,٥ بليون دفعت كمنح بواسطة الحكومة الفدرالية، التعليم حوالي ٤٣%. وينقسم الإنفاق الاستهلاكي والإستثماري الحكومي للحكومات المحلية عام ١٩٩٨ إلي :

%٤٢,٧١	التعليم
%١٥,٧٢	الأمن المدني والدفاع ضد الحريق
%١٣,٣	الإنفاق علي النقل (الطرق والكباري والسكك الحديدية)
%١١,٣٤	أنشطة العدالة والقانون
%٤,٦٥	ضمان الدخل
%٤,٦٥	الصحة والمستشفيات
%١,٩٧	أنشطة الترفية والثقافة
%٧,٣٣	نفقات أخري

المصدر: Hyman, D.N.(2002),Op .Cit, P 20

تمويل الإنفاق الحكومي في مصر والولايات المتحدة:

إن الضرائب هي الوسيلة الرئيسية لتمويل الإنفاق في مصر والولايات المتحدة ومعظم دول العالم ويتضح ذلك من العرض التالي:

أ- تمويل النفقات العامة في مصر:-

تتكون الإيرادات العامة في مصر من الإيرادات الجارية والإيرادات الرأسمالية، وتشكل الإيرادات الجارية النسبة الكبري من الإيرادات وتتكون الإيرادات الجارية من الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية، وتمثل الإيرادات الضريبية النسبة الكبري من إجمالي الإيرادات وتتكون من (الضرائب علي الدخل، الضرائب علي السلع والخدمات، الجمارك، وضرائب أخري. كما يتضح من البيانات التالية.

ب- تمويل النفقات العامة في الولايات المتحدة:-

ان بيانات جدول (٣) توضح ان نسبة الإيرادات الجارية بلغت ٩٨,٢% من إجمالي الموارد وإن الإيرادات الرأسمالية بلغت ١,٨% كما أن الإيرادات الضريبية بلغت ٧٠% من إجمالي الإيرادات. ولتوضيح مدي صحة هيكل الإيرادات في مصر يتم مقارنتها بمثيلاتها في الولايات المتحدة كما في جدول (٤) التالي.

إجمالي الموارد في مصر عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤

جدول رقم (٣) **القيمة بالمليون جنيه**

بيــان	القيمة مليون جنيه	نسبة مئوية (%)
إجمالي الموارد	٩٣,٦٥٥	١٠٠
الإيرادات الجارية	٩١,٩٨٧	٩٨,٢
الإيرادات الضريبية	٦٥,٥٨١	٧٠,٠
الضرائب علي الدخل	٢٧,٦٢٢	٢٩,٥
الضرائب علي السلع والخدمات	٢٥,٧٩٧	٢٧,٥
الجمارك	١٢,٠١٤	١٢,٨
أخري	٠,١٤٨	٠,٢
الإيرادات غير الضريبية	٢٦,٤٠٦	٢٨,٢
الإيرادات الرأسمالية	١,٦٦٨	١,٨

المصدر:

البنك الأهلي المصري (٢٠٠٤)، "النشرة الاقتصادية"، العدد الثالث، المجلد السابع والخمسون، ص ١١٧.

متحصلات الحكومة الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية عـــام ١٩٩٩

جدول (٤)

بيـــان	القيمة بليون جنيه	النسبة من الإجمالي (%)
ضرائب الدخل	٨٩١,٣	٤٧,٦٣
ضرائب الأجور والمرتبات	٦٤٧,١	٣٤,٥٨
ضرائب أرباح الشركات	٢٢٢,٤	١١,٨٨
الضرائب السلعية	٦٧	٣,٥٨
الرسوم الجمركية	٢٠	١,٠٧
أخري	٢٣,٥	١,٢٦
الإجمالي	١٨٧١,٣	١٠٠%

المصدر:

Hyman,D.N.(2002), Op. Cit,P 22

من بيانات جدول رقم (٤) يتضح أن ضرائب الدخل وضرائب الأجور والمرتبات يشكلان ٨٢% من إجمالي متحصلات الحكومة. وبمقارنة هذه النسبة بمثيلاتها في مصر نلاحظ أنها منخفض في مصر حيث أنها بلغت حوالي ٧٠%.

الضرائب هي الوسيلة الأساسية لتمويل الإنفاق الحكومي في الولايـــات المتحدة أيضاً. وهي مدفوعات مستقلة Compulsory ليست بالضرورة تحمـــل بأي علاقة مباشرة بالفوائد من النفقات العامة علي الســـلع والخـــدمات العامـــة. بمعني أن دافعي الضرائب ليس بالضرورة أن يحصلوا علي مقدار أكبـــر مـــن المنافع العامة.

علي سبيل المثال :فإن الحق في استلام منافع خدمات الدفاع القـــومي أو استخدام الطرق العامة ليست مرتبطة بمدفوعات الضرائب.

المواطن الذي يدفع ١٠,٠٠٠ دولار في السنة كضرائب يتساوي تمامـــاً مع الفرد الذي يدفع أقل أولاً يدفع ضرائب.

أن تحديد وسائل تمويل الوظائف الحكومية هي اختيار عام يجب ان يعتمد علي عدد من الاعتبارات الهامة، لإن الضرائب هي مدفوعات مستقلة تتطلب أن تكون تحت قوة سلطة الحكومة، أن العديد من المواطنين يعتقدوا أن الضرائب يجب أن يوزع عبئها بعدالة، هم غالباً يختلفوا في أفكارهم المرتبطة بما هو توزيع عادل لعبء التمويل، كما أن الضرائب تؤثر علي الحوافز الاقتصادية.

أن الضرائب المرتفعة علي الفوائد من الإدخار تتجه لتخفيض الحوافز للأدخار. والضرائب علي السلع الاستهلاكية المختلفة تتجه لتخفيض كمية هذه السلع، والضرائب علي مكاسب العمل يمكن ايضاً أن تخفض الحوافز للعمل.

لتقييم الوسائل البديلة لتمويل الإنفاق الحكومي، فإن الرغبة في عدالة الضرائب يجب توضيحها أولاً، ويجب أن تتوازن الآثار المحتملة الضارة للضرائب علي الحوافز الاقتصادية، (حوافز الإنتاج، حوافز الاستهلاك، وحوافز الإستثمار). أن الضرائب العالية جداً تفرض علي أولئك الذين يحصلون علي مكاسب عالية جداً، والضرائب المنخفضة تفرض علي أولئك الذين يحصلون علي مكاسب منخفضة وهذه المفاهيم يمكن ان تشجع العدالة الضريبية.

والجدول رقم (٤) يوضح أن أعلي ضرائب هي ضرائب الدخل حيث بلغت ٤٧,٦% تليها ضرائب الأجور والمرتبات payroll taxes حيث بلغت ٣٤,٦% التي تدفع بواسطة العمال ومستوظفيهم لتمويل برامج التأمين الإجتماعي شاملة الأمن الإجتماعي، إما ضرائب السلع فقد بلغت ٣,٦% مثل تلك التي تفرض علي الطاقة، خدمة التليفون، السجاير، والمشروبات الكحولية.

الفصل الثاني

فشل السوق

السلع العامة والوفورات الخارجية



الفصل الثاني

فشل السوق

السلع العامة والوفورات الخارجية

مقدمة:

لقد اتفق كثير من الاقتصاديين علي أنه عندما يفشل نظام السوق في تخصيص الموارد الاقتصادية لإنتاج بعض السلع بالصورة التي يرغبها المجتمع، يكون علي الدولة أن تقوم بإنتاج هذه السلع. لذا سوف نتناول في هذا الفصل ثلاث عناصر رئيسية هي فشل نظام السوق في إنتاج بعض السلع وأسبابه، ثم نتناول السلع العامة وخصائصها، يليها الوفورات الخارجية الموجبة والسالبة:-

فشل السوق:

يعمل السوق بكفاءة في ظروف المنافسة الكاملة، وإمكان تطبيق مبدأ الاستبعاد (حالة السلع الخاصة القابلة للإنقسام) أي في الحالة التي يكون استهلاك الفرد فيها متوقفاً علي دفعة للثمن.

فالمستهلك يجب أن يطلب السلعة، ويفصح عن ذلك باستعداده للدفع، فيعمل المنتج تحت ضغط المنافسة بين المستهلكين علي الإستجابة لمؤشرات الثمن، فينتج وفقاً لرغبات المستهلكين، مستخدماً أقل الطرق الإنتاجية تكلفة[1].

ولكن السوق يفشل إذ كان الاستهلاك غير تنافس والاستبعاد غير ممكن، وغير كف رغم أمكان تطبيقه، وهذا ما يحدث في حالة السلع الإجتماعية (العامة) التي تتميز بعدم المنافسة في الاستهلاك، وعدم القدرة علي الاستبعاد. وهذاما سوف يتم تناوله بعد التعرض لإسباب فشل نظام السوق:-

ولكن كيف تواجه الحكومة مشكلة عدم قدرة نظام السوق علي تخصيص قدر مناسب من الموارد لإنتاج السلع ذات الوفورات والنفقات الخارجية. بما

---

(١) جنات فاروق السمالوطي (١٩٩٢)، *"المالية العامة: دراسة في إقتصاديات النشاط الحكومي"*، القاهرة :كلية الأقتصاد والعلوم السياسية-جامعة القاهرة، ص ٦٠

يتناسب مع حاجات المجتمع؟ في الواقع هناك أكثر من أداة يمكن للحكومة استخدامها دون أن يتعارض أحداها مع تحقيق الحجم الكفء للإنتاج وهي [1].

- قيام الحكومة بإنشاء هذه المشروعات وتخصيص الموارد اللازمة لها. وتتضح أهمية هذه الطريقة في حالة الدول النامية التي تخطو الخطوات الأولي في طريق التصنيع والتنمية. ففي هذه المرحلة تكون ربحية الكثير من المشروعات موضع شك بالنسبة للأفراد، الذين يسعون بطبيعتهم إلي المجالات التي تدر أرباحاً عالية مؤكدة، وفي أقل وقت ممكن. أما من وجهة نظر المجتمع فربحية هذه المشروعات في الأجل الطويل لا تكون موضع جدل بسبب ماتحدثه من وفورات خارجية واضحة.
- استخدام الحكومة للأدوات المالية ذات الإتجاهات التصحيحية corrective، للتغلب علي مشكلة عدم قدرة قوي السوق علي تقديم هذا القدر من الموارد، اللازم لتحقيق المستوي الكفء لإنتاج هذا القدر من السلع الذي يحتاجه المجتمع. ففي حالة الأنشطة ذات المؤثرات الخارجية يكون أمام الحكومة، علي الأقل أسلوبين للتغلب علي أثر المؤثرات الخارجية علي تخصيص الموارد اللازمة للإنتاج: هما استخدام الضرائب والإعانات من جهة، والرقابة علي المشروعات من جهة اخري. والسؤال الأن هنا هو لماذا يفشل نظام السوق في إنتاج بعض السلع؟ وللإجابة علي هذا السؤال نوضح أسباب فشل نظام السوق كما يلي.

أسباب فشل نظام السوق:

لخص الاقتصاديون الأسباب المحتملة لفشل نظام السوق في توفير بعض السلع والذي يترتب عليه الحاجة إلي التدخل الحكومي في خمسة أسباب رئيسية هي:

الاحتكار، السلع العامة،المؤثرات الخارجية،تكلفة الحصول علي المعلومات، وعدم وجود الاسواق. وكل عامل من هذه العوامل يثير العديد من التساؤلات الخاصة بضرورة التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي. ونعرض لهذه الأسباب بشئ من التفصيل[1].

(١)الاحتكار: monopoly

---

(1)حمدي أحمد العناني (١٩٩٢) ، *"أقتصاديات المالية العامة ونظام السوق: دراسة في اتجاهات الإصلاح المالي والأقتصادي"*، (الجزء الأول: الأطار النظري)، القاهرة الدار المصرية اللبنانية، ص ٧٢.

(2) عطا الله أبو سيف أبادير (٢٠٠٦) ، *" أقتصاديات المالية العامة"*، القاهرة : جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي– جامعة حلوان ، ص ص ٧١–٧٥ .

عندما تكون هناك صناعة ما (أو عدد محدود من الصناعات) تمتلـك قوة السوق، أي تستطيع أن توثر علي الأسعار في هذا السوق، فإن تخصـيص الموارد في المجتمع يتم بصورة غير كفء ، ويطلق علي هذا الشكل من التحكم في السوق اصطلاح "الاحتكار" ، وهي الحالة التي يمارس فيها منتج وحيـد (أو عدد محدود من المنتجين) ضغوطاً في السوق بحيث يرفع "سعر المنـتج إلـي مستوي أعلي من التكلفة الحدية لإنتاج هذه السلعة إلي مستوي أعلي من خـلال خفض العرض من هذه السلعة إلي مستوي أقل مما يجب أن يكون عليه في ظل المنافسة الكاملة.

وفي حالة الاحتكار نجد ان السعر الذي يحددة المحتكر يكون أكبر مـن النفقة الحدية للسلعة، بينما في ظل المنافسة الكاملة نجد أن الكفاءة تتحقق عنـدا تتساوي النفقة الحدية للسلعة مع سعرها. وهو ما لا يتحقق في ظل الاحتكار مما يستلزم تدخل الدولة في هذا السوق لمنع هذا الاحتكار.

(٢) السلع العامة: Public Goods

تتميز معظم السلع التي يستهلكها الأفراد، بأنها سلع خاصة بمعني أنـه يقتصر استخدام هذه السلع علي من يمتلكها ويدفع ثمنها، وينطبق علي هذه السلع مبدء القدرة علي الاستبعاد ومبدأ خصوصية الاستهلاك، إلا أن هناك بعض السلع العامة تتميز بخاصية عدم القدرة علي الاستبعاد وجماعية الاستهلاك، وهذه السلع قد يفشل نظام السوق في توفيرها بالكميات والأسعار التي يرغب المجتمع فـي الحصول عليها مما يستلزم تدخل الحكومة (الدولة) لإنتاج هذه السلع [٢].

(٣)المؤثرات الخارجية: Externalities

يعكس وجود الأسواق، تعامل الأفراد مع بعضهم الـبعض مـن خـلال الأعتماد المتبادل في هذا السوق. فمن يرغب في أنتاج سلعة ما عليه أن يتحمل نفقة إنتاجها. ومن يرغب في الحصول علي منفعة سلعة ما عليه أن يدفع ثمـن هذه السلعة، إلا إن الواقع يشير إلي أن هؤلاء الأفراد قد يـؤثر بعضـهم علـي البعض الآخر خارج نطاق السوق. ويطلق علي هذه الآثار التي تتم خارج نطاق السوق "المؤثرات الخارجية" ويوجد نوعان من المؤثرات الخارجيـة ،مـؤثرات إيجابية ومؤثرات سلبية.

وتعتبر هذه المؤثرات الخارجية سواء الإيجابية أو السلبية أحد أهم أسباب فشل نظام السوق والتي تستلزم التدخل الحكومي لمواجهة أثار هذه المؤثرات.

---

(1) Rosen, Harveys . (1988),"*Public Finance*". (2nd,. Ed) , Richard D. Irwin, inc. U.S.A. ; pp20-80.

وسوف يأتي ذكر هذه المؤثرات بشئ من التفصيل في نهاية هذا الفصل بعنوان الوفورات الخارجية الإيجابية أو السلبية.

(٤) تكلفة الحصول علي المعلومات: Cost of Information

يفترض النموذج التنافسي في السوق، أن المعلومات عن السلع وعن الأسعار متاحة للجميع بدون مقابل. أي افتراض سهولة الحصول علي المعلومات عن السوق، إلا أن الواقع يشير إلي عكس ذلك، حيث أن البحث عن السلعة المطلوبة وأسعارها تحتاج لبذل المزيد من الجهد والوقت، وفي هذه الحالة فإن هذا السوق سيصبح غير تنافس بسبب عدم توافر المعلومات-مجاناً- اللازمة لإتخاذ الأفراد لقرارتهم بالشراء مما يعكس أحد أسباب فشل نظام السوق في تقديمه لبعض السلع بالكميات والأسعار المناسبة، ويقتضي الأمر تدخل الحكومة (الدولة) لإنتاج هذه السلع.

(٥) عدم وجود الأسواق:-

أن اساس نظرية اقتصاديات الرفاهية، هو افتراض وجود سوق لكل سلعة. ولكن في بعض الحالات حتى لو لم توجد مؤثرات خارجية أو سلع عامة، فإن من المحتمل عدم وجود سوق لبعض السلع أو أن يكون هذا السوق غير مؤكداً، نأخذ علي سبيل المثال سوق التأمين كسلعة هامة في حياة الإنسان وعلي ممتلكاته، إلا أن هناك بعض أنواع التأمين يصعب علي القطاع الخاص أن يقدمه وبالتالي لا توجد له سوق.

نفترض أنك ترغب في شراء تأمين ضد إحتمالية أن تصبح فقيراً، أي تأمين ضد الفقر poverty insurance ان هذا النوع من التأمين ليس له سوق،حيث يصعب علي القطاع الخاص ان يقدم هذا النوع من التأمين ويرجع ذلك لسببين هما:

الأول: أن الأفراد الذين يعتقدون انهم سيصبحون فقراء، لا يهتمون بشراء مثل هذا النوع من التأمين، والمشترون الأساسيون لهذا النوع من التأمين هم الذين كان من المحتمل ان يصبحوا فقراء أو انتهي بهم الأمر ان أصبحوا فقراء، وهذه الظاهرة تعرف بالأختيار المعاكس (المغاير) Adverse selection وبطبيعة الحال فإن معدلات وثائق هذا النوع من التأمين ستظل مرتفعة مما يجعل من الصعوبة قيام قطاع خاص بتقديم هذا النوع من التأمين.

الثاني: هناك مشكلة ما يمكن ان نطلق عليه بالمجازفة الأخلاقية Moral Hazard، حيث من المحتمل أن تؤدي الرغبة في الحصول علي مبلغ التأمين من جانب الأفراد، أن يتأثر سلوكهم هذا بالإضافة إلي أن هناك صعوبة في

معرفة ما إذا كان الخطر المؤمن عليه قد وقع بالفعل أم لا، حيث ان مقــاييس تحديد هذا، تتوقف علي سلوك الفرد ويتحكم فيها إلي حد كبير.

ولهذا، وبسبب عدم وجود سوق لبعض السلع العامة، أي صعوبة تقــديم القطاع الخاص لمثل هذه السلع في السوق، تظهر أهمية التدخل الحكومي لتقديم هذه السلع، ففي مثل هذه الحالة يمكن للحكومة أن تتولي تقديم برنامج لتقديم مثل هذا النوع من التأمين، والقسط الذي يدفعه الفرد للدولة في بوليصة التأمين ضــد الفقر، سيكون عبارة عن الضرائب التي يدفعها من دخله وعن نشاطه، وفي حالة وقوع الحدث (الفقر)، فإن الدولة تقدم التغطية التأمينية والتي تتمثل في المزايــا الإجتماعية التي يحصل عليها محدودي الدخل.

طبيعة السلع العامة:

ان مصطلح السلع العامة لا يعني بالضرورة أنها السلع التــي تقــدمها الحكومة، ولكنها تشير إلي السلع أو الخدمات التي تتميز بخاصــيتين، بصــرف النظر عما إذا كانت الحكومة تقدمها أم لا. الخاصيتين هما عدم المنافســة فــي الاســتهلاك Nonrival Consumption وعــدم القــدرة علــي الاســتبعاد No exclusion .

- **عدم المنافسة في الاستهلاك:**

باختصار يعني عدم المنافسة في الاستهلاك أنه عند مستوي معين من الإنتاج فإن استهلاك شخص لايؤثر علي استهلاك شخص أخر أو أن اســتهلاك شخص لا يتطلب تخفيض استهلاك شخص أخر. فمثلاً مــرور شــخص علــي طريق (ليس مزدحم) لا يقلل المنفعة التي يحصل عليهــا أفــراد أخــرين مــن مرورهم علي نفس الطريق. أو استماع شخص لإذاعة معينة لا يقلــل منفعــة استماع شخص أخر لنفس الإذاعة (ما لم تستعمل أجهزة تشويش). ومن ذلــك نجد أن التكلفة الحدية للشخص الأخر منعدمة علي الرغم من اســتفادته بــنفس القدر من المنافع. وفقاً لنظام السوق يصعب تحديد ســعر مــوازي أو مســاوي للتكلفة الحدية للشخص الأخر.

وأوضح مثال علي عدم المنافسة في الاستهلاك خدمة الــدفاع القــومي، حيث ان الفرد الذي يستفيد من خدمة الدفاع لايؤثر علي إستفادة الأفراد الآخرين من هذه الخدمة [١].

- **عدم القدرة علي الاستبعاد:**

(1) Browning , E.k, and Browning , J.M.,: "*Public Finance and the Price System*" :New York: Macmillan Publishing co. Inc , (1979). P21

الخاصية الثانية للسلع العامة هي عدم القدرة علي الاستبعاد، وهذا يعني انه من المستحيل أو مكلف جداً أن تمنع شخص من استهلاك أو الاستفادة بمنافع السلع العامة. أي أن الشخص يستفيد من السلع العامة بصرف النظر عما إذا كان دفع مقابل السلع أو الخدمة العامة اولا.

أي أنه تثور حاله أخري من حالات فشل السوق عندما يكون الاستهلاك تنافسياً ولكن الاستبعاد غير ممكن. فبينما تكون معظم السلع أو الخدمات التنافسية في الاستهلاك، قابلة أيضاً للخضوع لمبدأ الاستبعاد فإن بعضها قد لا يكون كذلك (السلع العامة) .اعتبر علي سبيل المثال حالة شارع رئيسي في مدينة مزدحمة أثناء ساعات الذروة. فإستعمال الاماكن المتاحة تنافس بإمتياز، والاستبعاد (بطريق المزايدة أوبيع الأماكن المتاحة) سيكون كفئاً، بل وواجب التطبيق، والسبب ان استعمال المكان المزدحم سيكون لمن يقدره أكثر، ويكون راغباً في دفع المقابل الأعلي. غير أن مثل هذا الاستبعاد سيكون مستحيلاً أو مكلفاً للغاية في هذا الوقت. فنحن هنا أمام موقف يجب فيه-ولكن لا يمكن- تطبيق مبدأ الاستبعاد، وتكون صعوبة تطبيق المبدأ هي سبب فشل السوق. أي أنه بسبب عدم قدرة نظام السوق علي استبعاد بعض الأفراد من استهلاك بعض السلع (العامة) يعني فشله فيما يتعلق بتسعير السلع والخدمات العامة.

بمفهوم آخر فإن عله كون عدم القابلية للاستبعاد هي سبب فشل السوق، ما لم تكن المشاركة في الاستهلاك متوقفة علي الدفع، فلا شئ يجبر الأفراد علي إظهار تفضيلاتهم في المزايدة علي السلع والخدمات العامة. وعلى الأقل فهذه هي الحالة عندما يكون عدد المشاركين كبير فحيث أن مستوي توفير السلعة أو الخدمة لن يتأثر إلي درجة محسوسة بأي فرد واحد، فإن أي شخص مستهلك سيجد في مصلحته ان تشارك (كراكب بالمجان) في التوفير الذي قام به الاخرون. وإذا ما تصرف كل المستهلكين علي هذا النحو، فلن يتوفر طلب فعال علي تلك السلع والخدمات العامة، ويفشل نظام السوق في المزايدة، ويصبح من الضروري وجود طريقة مختلفة لتوفير تلك السلع والخدمات [١].

ويمكن تلخيص الفروق السابقة فيما يتعلق بعدم المنافسة في الاستهلاك وعدم القدرة علي الاستبعاد وفشل نظام السوق فيما يلي:-

---

(1) ريتشارد موسجريف وبيجي موسجريف، "*المالية العامة في النظرية والتطبيق*"، تعريب ومراجعة محمد حمدي السباخي وكامل سلمان العاني، الرياض :دار المريخ للنشر (١٩٩٢)ص ٥٧.

الاستهلاك	الاستبعاد	
	ممكن	غير ممكن
تنافس	١	٢
غير تنافس	٣	٤

ظهر صفات الحالة(١) بجلاء وضع سلعة أو خدمة خاصة، حيث يجتمع المنافسة في الاستهلاك مع القدرة علي الاستبعاد. وهذه هي الحالة التي يكون فيها التوفير بواسطة السوق ممكنا وكفئاً معاً. وبينما يفشل السوق في كل الحالات الأخري، فتظهر الحالة (٢) فشل السوق بسبب عدم القدرة علي الاستبعاد أو التكاليف المرتفعة للاستبعاد. بينما ترجع الحالة (٣) سببه إلي الاستهلاك غير التنافس. ويوجد كلا المعوقين في الحالة (٤).

الوفورات الخارجية:

إحيانا في الإنتاج أو التوزيع أو الاستهلاك لسلع معينة يحدث أثار جانبية ضارة أو مفيدة يتحملها أو يستفيد بها أناس آخرين غير أولئك الذين يتبادلون السلعة في السوق.

هذه الآثار الجانبية تسمي الوفورات الخارجية Externalities.

- وفورات خارجية موجبة عندما تكون الآثار الجانبية مفيدة. ووفورات خارجية سالبة عندما تكون الآثار الجانبية مكلفة أو ضاره. ان الحروف الأصلية لكلمة Externality تأتي من أن التأثير خارجي أو خارج نظام السعر. بعض الأمثلة يمكن صياغتها علي النحو التالي:-
- التطعيم ضد مرض معدي مثال علي نشاط استهلاكي يشمل علي منافع خارجية عندما يتطعم الإنسان فهو يستفيد مباشرة. لإن فرصته في التقاط المرضي تقل (هذه المنافع ليست وفرات خارجية موجبة). ان القرار بأخذ الطعم أيضا يعكس أثار إيجابية علي الآخرين،لأنهم أقل عرضة للمرض في حالة تطعيمه. وهذه تعد منافع خارجية أو وفورات خارجية إيجابية.

ان استفادة الناس الآخرين من قراره سوف لا يؤثر علي قراره عما إذا كان يرغب في دفع مقابل لتطعيمه. فقرار الإنسان بالتطعيم مرتبط بصحته والفوائد الخارجية نتيجة لقراره بالتطعيم يستفيد منها الناس الآخرين.

الخلاصة: ان تطعيم الفرد يمنع أصابته بالمرض المعدي وبالتالي يستفيد هو وهذه ليست وفورات خارجية، ولكن عندما لا يصاب بالمرض المعدي فإنه لا

يعدي الآخرين وهذه وفورات خارجية موجبة نتيجة عدم اصابة الآخرين عند تطعيمه.

أما الوفورات الخارجية السالبة أو الضارة، فإن أوضح مثال عليها هو تلوث البيئة. فإن قيادة السيارة أو إقامة مصنع ينبعث منه أدخنة تلوث البيئة تمثل ضرر للاخرين لا يتحملها المصنع أو قائد السيارة، وتمثل وفورات خارجية ضارة أو سالبة وأيضاً قيادة موتوسيكل يسبب ضوضاء وإنبعاثات (أدخنة) ضارة تمثل تكلفة علي الآخرين. هي أيضاً وفورات خارجية سالبة [1].

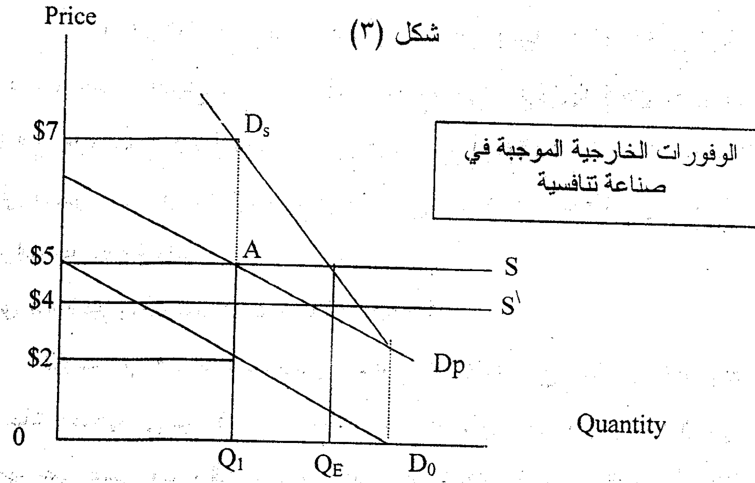
وعموماً الوفورات الخارجية والسلع العامة متماثلة، ففي حالة الوفورات الخارجية الموجبة لا يريد الفرد أن يدفع كل الثمن الذي تستحقه السلعة. لانه يدفع مقابل منفعته أو عن تساوي المنفعة الحدية مع النفقة الحدية ولا يأخذ في اعتباره الآثار الخارجية الموجبة. وهنا تدخل الحكومة لإنتاج المزيد من السلع التي تحقق الوفورات الخارجية الموجبة وتدعمها لزيادة استهلاكها. أما في حالة السلع والخدمات التي تحقق وفورات خارجية سالبة (مكلفة) فإن المصنع أو الفرد المنتج لها لا يدفع مقابل التكاليف الخارجية الضارة بالبيئة. وهنا يجب علي الحكومة أن ترفع الضرائب المفروضة عليه لتقليل انتاجه وبالتالي تقليل الآثار الضارة أو الوفورات الخارجية السالبة.

الوفورات الخارجية الموجبة:External Benefits

لكي نختبر الوفورات الخارجية الموجبة بالرسم البياني، افترض حالة استهلاك لمنتج يولد بعض الوفورات الخارجية الإيجابية في الشكل التالي رقم (٣)، وإن منحني العرض يأخذ شكل موازي للمحور الأفقي (عرض تنافسي) (S) وان منحي الطلب (DP) يعكس منحني الطلب الخاص لفرد. التوازن السوقي يحدث

(1) Browning. E.k. and Browning J.M Op.Cit.pp 31-33

شكل (٣)



المصدر

-Browning, E.k and Browning, J.m.(1979),. Op. cit., P 34

عند النقطة(A) عند الكمية (Q1) والسعر $5 . المنافع أو الوفورات الخارجية الموجبة، يمكن ان تشير إليها بالمنحني Do، التي تعكس المنفعة الحدية للناس الآخرين غير الفرد المستهلك الأساسي.Do هي مجموع الطلب للناس الآخرين. الكمية Q1 تكون كمية غير كفء. لان عند الكمية Q1 تكون المنافع للمستهلك الفرد مقدرة بـ $5 ، بينما الناس الآخرين يقيموا منافعهم بـ $2 للوحدة، لذا عند الجمع الرأسي للمنحني Doو Dp يعطي $7 عند الكمية Q1. وهذا يزيد عن تكلفة الوحدة المنحني Ds الذي يشتق بواسطة الجمع الراسي لمنحنيا الطلب ، والناتج الكفء يكون عند تقاطع DS مع S عند الكمية QE فإذا منحت الحكومة دعم للصناعة بـ $1 للوحدة يصبح منحنا العرض (S1) عند المستوي $4 ويحدد مع منحني طلب المستهلك الفرد الكمية التوازنية الكفء QE.

ومن الشكل نلاحظ أن تدخل الحكومة بمنحني إعانة $1 للوحدة المنتجة من الصناعة يزيد الإنتاج من السلعة التي تحقق وفورات خارجية إيجابية من Q1 إلي QE كمية الإنتاج الكفء. علي الرغم من أن التكلفة الحدية $5 للوحدة إلا أن الحكومة تتحمل $1 كاعانة لزيادة الإنتاج من هذه السلعة التي تحقق وفورات خارجية إيجابية.

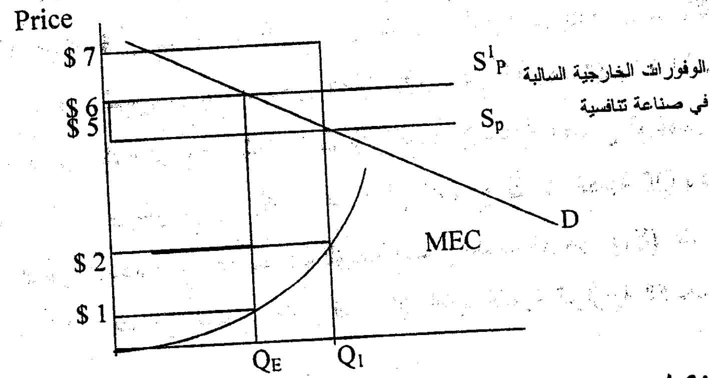
الوفورات الخارجية السالبة: External Cost

أفترض ان الشركات تنتج في صناعة تنافسية وتنتج بجانب الإنتاج مخرجات تضعها في نهر قريب منها، لسبب ما أو لأخر، فإن المخرجات التي تضعها علي النهر تسبب التلوث وتضر البيئة المحيطة بها وتضر الناس الذين يعيشوا بالقرب من هذا النهر.

لذلك فإن إنتاج هذه الشركة يشتمل علي تكاليف خارجية أو وفورات خارجية سالبة.

أفترض الشكل (٤) الطلب التنافس ومنحني العرض يمكن توضيحها بالمنحني (D) و SP والكمية التوازنية Q1 مع السعر $5.

شكل (٤)



المصدر

Ibid., P35

الخسارة الحدية التي يعاني منها الناس الآخرين توضح بالتكلفة الحدية الخارجية MEC أو منحني MEC ويرسم مائل صاعد من إسفل لإعلي يعكس تزايد التكلفة الإضافية مع زيادة الإنتاج فيزيد التلوث مع زيادة الإنتاج، عند الكمية Q1 تكون التكلفة الخارجية الحدية 2$ مشيره إلي إن الناس يتحملون تكلفة مقدارها 2$ مع كل وحدة إنتاج وسوف يكونوا أفضل إذا إنخفض الإنتاج عن مستوي Q1.

ولكن الشركات تتوسع في الإنتاج طالما رغب المستهلكين في الدفع. ولكن السعر المطلوب لا يغطي كل التكاليف، أنه يسهل التكاليف غير المباشرة التي يتحملها الناس الآخرين نتيجة للتلوث.

عند Q1 الشركات تتحمل تكلفة 5$ للوحدة التي فقط تغطي السعر المدفوع بواسطة المستهلك. لكن لا يزال هناك 2$ يتحملها الناس الآخرين نتيجة التلوث لذلك فإن التكلفة الحدية الإجتماعية تساوي 7$ بينما المنفعة الحدية للمستهلك هي فقط 5$.

التكاليف الإجتماعية الحدية للإنتاج موضحة بالمنحني S^1_s ، نحصل عليها بالإضافة الرأسية لمنحني التكاليف الخارجية MEC ومنحني العرض S_p . الناتج الكفء يتحقق عندما يتقاطع Ss الذي يحتوي علي تكاليف الإجتماعية للإنتاج مع Dعند الكمية Q_E .

كأجراء تصحيحي فإن فرض ضريبة يمكن أن يستخدم لكي تحسن الشركة من أنتاجها عند المستوي الكفء. ضريبة بمقدار 1$ للوحدة من الناتج يمكن ان تنقل منحني العرض لأعلي بـ 1$ إلي ($S1_p$) والشركة تخفض أنتاجها حتي تتقابل مع رغبة المستهلك لأن يدفع 6$، والنتيجة ينتقل مستوي الإنتاج إلي Q_E حيث المنفعة الحدية للمستهلك تساوي التكلفة الإجتماعية الحدية.

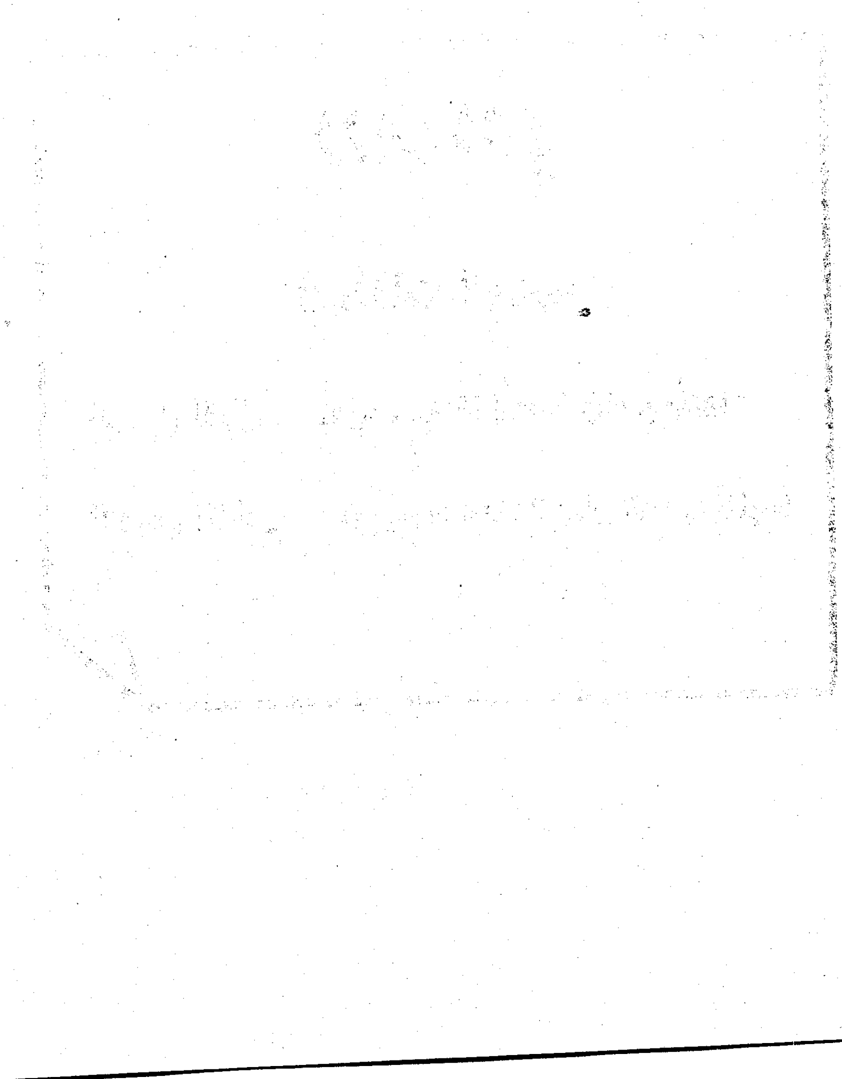
ويلاحظ أن التلوث لا يزال موجود ولكنه أنخفض بسبب فرض الضريبة.

الباب الثاني

"النفقات العامة"

الفصل الأول : " تعريف النفقة العامة وتقسيماتها "

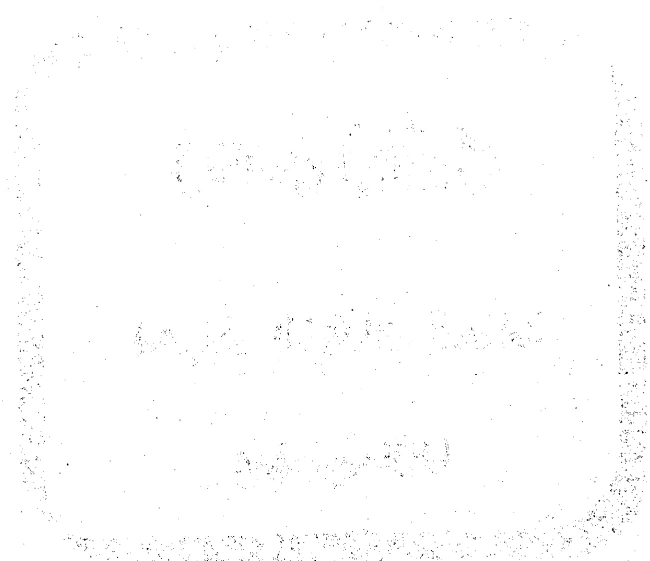
الفصل الثاني : " تقييم قرارات الإنفاق العام وآثارها "



الفصل الأول

تعريف النفقات العامة

وتقسيماتها



الفصل الأول

تعريف النفقات العامة وتقسيماتها

تعريف النفقة العامة: هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام [1].

ويتضح من هذا التعريف ان عناصر النفقة العامة ثلاثة:

١- النفقة العامة مبلغ نقدي. تنفق الدولة وغيرها من الأشخاص العامة مبالغ من النقود ثمناً لما تحتاجه من منتجات، سلع وخدمات، لازمة لتسيير المرافق العامة وثمناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الإستثمارية التي تتولاها وأخيراً لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية وإجتماعية وثقافية وغيرها. فإنفاق مبالغ نقدية يجب أن يكون الوسيلة التي تلجأ إليها للحصول علي هذه السلع والخدمات ورؤوس الأموال والمنح والمساعدات والإعانات حتي يمكن القول بوجود نفقة عامة.

وعلي ذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تتبعها الدولة للحصول علي ما تحتاجه من منتجات أو لمنح المساعدات من قبيل النفقات العامة. ومثال هذا ما كانت تلجأ إليه الدولة وغيرها من السلطات العامة إلي وقت ليس بقريب من إلزام الأفراد علي القيام بأعمال ما سخرة دون أجر أو بأجر زهيد لا يتناسب مطلقاً مع المجهود المبذول.

أو الاستيلاء جبراً علي ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضاً عادلاً. كذلك لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية كالسكن المجاني والنقدية كالإعفاء من الضرائب والشرفية كمنح الألقاب والأوسمة التي قد تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد.

٢- النفقة العامة يقوم بها شخص عام. والشخص العام قد يكون الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية، وقد يكون الولايات في الدول الاتحادية، وقد يكون الأشخاص العامة المحلية كالمجالس والمحافظات والمدن والقري في الدولة الواحدة وعلي هذا لا تعتبر نفقة عامة المبالغ التي تنفقها الأشخاص الخاصة، الطبيعة

---

(١) احمد جامع، *"علم المالية العامة"* الجزء الاول: فن المالية العامة، ١٩٦٥، مكتبة سيد عبد الله وهبه، ص ٤١

والإعتبارية، ولو كانت تهدف إلي تحقيق خدمات عامة، ومثال هذا تبرع أحد هؤلاء الإشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مستشفي أو مدينة جامعية.

وتعتبر المبالغ التي تنفقها الدولة وهي بصدد ممارستها نشاطها العام الذي يعتمد علي سلطتها الأمرة بإعتبارها ذات سيادة والتي لا يشاركها فيها الأفراد نفقات عامة بالمعني الفني، وهذا نتفق عليه أما النفقات التي تنفقها الدولة وهي بصدد ممارسة نشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يمارسه الأفراد كما هي الحال بالنسبة إلي المشروعات الإنتاجية التي تتولاها الدولة فهي تعتبر نفقات خاصة وليست عامة [١] إستناداً إلي رأي بعض الفقهاء في فرنسا. وإستناداً إلي ان التفرقة بين النفقات العامة والنفقات الخاصة إنما تستهدف قياس تأثير الدخل الحكومي في الحياة الإجتماعية للجماعة بصفة عامة والاقتصادية بصفة خاصة،وواضح أن النفقات من النوع الأول هي فقط التي تؤثر في هذه الحياة الإجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني.

٣- النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام، ويقوم هذا العنصر علي سندين: الأول أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تتولي الدولة أو غيرها من الاشخاص العامة اشباعها نيابة عن الأفراد. ومن ثم يلزمه ان يكون الغرض من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يتمثل في أشباع حاجة عامة.

والسند الثاني هو مبدأ المسأواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، ذلك ان مسأواة الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا يكفي لتحقيق هذه المسأواة إذا انفقت حصيلة الضرائب في تحقيق منافع خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الإجتماعية دون غيرهم لما في ذلك من تخفيف لعبء الضرائب عنهم بالنسبة إلي غيرهم.

تقسيمات النفقات العامة:

هناك تقسيمات متعددة للنفقات العامة منها النفقات العادية والنفقات الغير عادية والنفقات الحقيقية والنفقات التحويلية، والنفقات الجارية والنفقات الرأسمالية، ... وغيرها من التقسيمات التي قد يكون فيها أسهاب ليس له فائدة واضحة اللهم إلا الفائدة الجدلية. لذا سوف نكتفي بالثلاث تقسيمات السابق ذكرهم علي النحو التالي:-

---

(1) المرجع السابق ، ص ٤٣.

أولاً: النفقات العادية والنفقات غير العادية (1):

يقصد بالنفقات العادية تلك النفقات التي تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في ميزانية الدولة ... ذلك كالمرتبات والمعاشات وإثمان المهمات والإدأوت اللازمة لسير المرافق العامة ونفقات تحصيل الضرائب وصيانة أملاك الدولة وغيرها من النفقات التي تظهر بصفة دورية منتظمة في الميزانية، ولا يعني هذا ان كمية أو حجم هذه النفقات يجب إلا يتغير من ميزانية إلي أخري حتي توصف بالعادية، بل يكفي أن تتكرر بنوعها في كل ميزانية حتي لو أختلف مقدارها من وقت لأخر،حتي تعتبر نفقات عادية.

إما النفقات غير العادية فتلك التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الميزانية بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة وذلك كالنفقات الحربية ونفقات أصلاح أثار الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات ونفقات إنشاء السدود والخزانات ومد خطوط السكك الحديدية وإنشاء الطرق وتعبيدها وشق الترع والمصارف وتأسيس الأساطيل التجارية وغيرها.

ثانياً: النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية (2):

يقصد بالنفقات الحقيقية هي صرف الأموال العامة علي الاجور والمرتبات للعاملين بالدولة، كذلك علي شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل إدارات وأجهزة الدولة. وهذا النوع من النفقات يزيد من الناتج القومي.

أما النفقات التحويلية فهي صرف الإموال العامة علي الإعانات الإجتماعية،والدعم الحكومي والضمان الإجتماعي، والبطالة....الخ. وهذا النوع من النفقات لا يزيد الناتج القومي، لا نه يهدف إلي إعادة توزيع الدخل والثروة بين المواطنين، ودعم الفقراء من أبناء المجتمع.

ثالثاً: النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية:

تعرف النفقات الجارية بأنها النفقات اللازمة لتشغيل المرافق العامة مثل دفع الأجور والمرتبات وسداد قيمة مستلزمات الإنتاج وخدمة الدين، وتتسم هذه النفقات بصفة الإستمرار والدورية.

إما النفقات الرأسمالية فهي النفقات التي تخصص لرأس المال العيني في المجتمع وتشمل الإنشاءات الجديدة في مختلف الأنشطة،والإنفاق علي إصلاح وصيانة الأصول الرأسمالية التي تؤدي إلي أطالة عمرها وزيادة طاقتها الإنتاجية، في حين تعتبر النفقات الخاصة بالصيانة والاصلاحات العادية نفقات

---

(1) المرجع السابق، ص ٤٧

(2) طارق الحاج، *المالية العامة*، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص ١٢٤.

جارية. وتشمل النفقات الرأسمالية كذلك النفقات التي تخصص لزيادة المخزون السلعي [١].

أسباب زيادة حجم الإنفاق العام:-

أن هذا التزايد في حجم الإنفاق العام يرجع الي الأسباب الأتية:

أولاً: فرضية واجنر Wagner hypothesis

(تطور الإنفاق الحكومي مع تطور نمو الدولة)

لقد أعتمد واجنر في تفسيره لهذا النمو في الإنفاق العام علي تطور نمو الدولة ذاتها، حيث أوضح مدي العلاقة المتبادلة أو السببية فيما بين نمو الإنفاق العام ونمو الدولة، لقد أعتقد واجنر بأنه كلما أرتفع متوسط نصيب الفــرد مــن الناتج القومي الأجمالي، فإنه من المتوقع زيادة الإنفاق العام كنسبة من إجمالي الإنفاق علي الأنشطة الاقتصادية [٢] ، حيث بالتطبيق علي الدول الصناعية أثبتت صحة هذه الفرضية بغض النظر عن نظام الحكم القائم.

إن هذه السببية فيما بين نمو الإنفاق العام الناتج عن نمو متوسط نصيب الفرد من الدخل [نمو الدولة أو الاقتصاد] يمكن أرجاعه أو تفسيره كما يلي:-

(١)التقدم الإجتماعي:

لقد أعتقد واجنر بأن التقدم الإجتماعي هو أساسي وسبب النمو بالدولــة والقيام بالعديد بالأنشطة الحكومية داخل الدول الصناعية، نظراً لأن هذا التقــدم الإجتماعي سوف يؤدي إلي نمو في أداء وظائف الدولة.

(٢) إزدياد اتساع نطاق الوظائف التقليدية:-

هناك زيادة في درجة كثافة النشاط الحكومي ووجود وظائف جديــده لا تشتمل الوظائف التقليدية والقائمة بل إزدادت لتشمل تقــديم الســلع الإجتماعيــة المادية مثل الإتصالات، التعليم،والأنشطة التي لا يقدم عليها القطــاع الخــاص لإنعدام فرص الربحية وإرتفاع درجة عدم التأكد.

(٣) الحروب والإستعداد لها :-

وهذا يؤدي إلي إزدياد الإنفاق العام والتي قد تلتهم أكثر من نصف الموارد المتاحة خاصة في الدول محل النزاع وعدم الإستقرار الحدودي.

(٤) نمو السكان والتحضر:-

---

[١] أمينة عز الدين عبد الله ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩١ .

(٢) مصطفي محمد عز العرب ، *"محاضرات في مبادئ المالية العامة"* ، ٢٠٠١-٢٠٠٢، مؤسسة نبيل للطباعة، ص ١٤٢.

إن التحضر يعني إتساع نطاق الإنفاق العام من أجل حمايـــة الأرواح والممتلكات. إن التحضر يتطلب مزيداً من الإنفـــاق علـــي مشـــروعات البنيـــة الأساسية من صرف صحي، مياه، شبكات كهرباء، حدائق عامة، والحفاظ علي البيئة.... ألخ . أن هذا يتطلب مزيداً من الإنفاق العام.

(٥) إزدياد الإسعار والناتج القومي:-

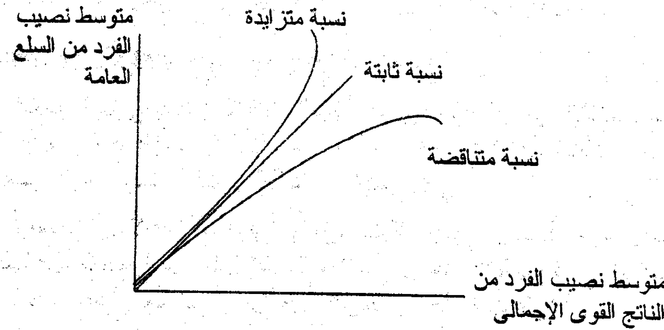
ان إزدياد الأسعار له دوره في إزدياد قيمة الإنفاق العام كما أن ذلك قـــد يتطلب نوعاً من الأمن تحقيقاً للإهداف الإجتماعية، والتأكد من حصـــول نسـبة محدوده علي بعض السلع بأسعار مقبوله للغالبية.

(٦) إزدياد تعقد الحياة الاقتصادية:-

وما يستغرقه ذلك من زيادة النفقات العامة علي العديد من الخـدمات كـالأمن، والدفاع، وتطور الجرائم وما يستلزمه ذلك من تطور أساليب مواجهتهـا الأمـر الذي يستلزم بالطبع ارتفاع النفقات.

أن هذه العلاقة الطردية فيما بين نمو متوسط نصيب الفـرد من النـاتج ومتوسط نصيب الفرد من السلع العامة يمكن بيانها في الشكل التالي، حيث أنهـا أما أن تأخذ نسبة ثابتة أو نسبة متزايده مع زيادة النمو وقد تكون متناقصة.

شكل (٥)



المصدر : مصطفى محمد عز العرب ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٣

أن اختلاف هذه النسب قد يختلف حسب مراحل النمو المختلفة، حيث فـي البداية أو إذا كان معدل النمو متواضعا: فيكون هناك اتجاها متزايد للانفاق العام من اجل زيادة مستوى الرفاهية والذي يتوقعه الأفراد من الدولة اما في المراحل

المتقدمة من النمو فإن الزيادة تكون بشكل متناقص، نظراً لبدء التشبع من السلع والخدمات العامة(١) .

غير أن تفسير واجنر لم يخل من النقد :

إن فرضية واجنر تقوم على فرض أساسي ألا وهو وجود التداخل فيما بين العلوم والأنظمة المختلفة: الاقتصاد، الاجتماع، السياسة .. في حين أن هذه العلوم ليست بهذه الدرجة من التداخل، وأنه ينبغي الأخذ في الاعتبار الخصائص الثقافية للمجتمع والتي قد تختلف بين مجتمع إلى آخر وبالتالي أثر ذلك على الانفاق العام. فهناك مجتمعات تضخم من دور الدولة في توفير السلع والخدمات المختلفة، وأخرى ترى أن هذا الدور محدود، وأن توفير السلع والرفاهية يعتمد أساساً على الأفراد ومجهوداتهم (أحد الخصائص الثقافية في مصر في هذا الخصوص هو المثل الشائع إن فاتك الميري اتمرغ في ترابه، أي ينبغي استنفاذ كل فرصة تقدمها الدولة، وهذا يلقي بالمزيد من الاعباء والانفاق العام) (٢).

إن تفسير واجنر اعتمد على التطبيق التاريخي لهذه العلاقة السببية، وبناء عليه أعتقد أو استخرج هذه الفرضية .أن كل مرحلة تاريخية لها خصائصها المميزة والتي ليس من الضروري أن تنطبق خصائصها فيما بعد.

لم يأخذ واجنر في حسبانه احتمالات ووجود تأثير الحروب وما لذلك من أثر على الانفاق الحكومي، وهي غير مرتبطة بمتوسط نصيب الفرد.

ثانيا:تفسير بيكوك ووايزمان Peackock-Wiseman

أن التفسير الثاني لتزايد النفقات العامة قدم بواسطة كل من الاقتصاديين بيكوك ووايزمان (P.W) خلال الفترة من ١٨٩٠ حتى ١٩٥٥ بانجلترا حيث ادخلا عنصر الزمن ومدى تأثير ذلك على الانفاق الكلي.

لقد أوضحا أن الانفاق الحكومي لا يزيد بشكل متدرج وبسيط، وإنما يأخذ اتجاها تصاعديا مستمراً في شكل قفزات متتالية. إن هذه القفزات في الانفاق الحكومي تحدث على خطوات أو مراحل متدرجة وتأخذ ثلاث فترات:

١- **قفزة الاستبدال:** وفيها يكون هناك اضطراب أو خلل والذي يترتب عليه وجود نوع من الاحلال في الانفاق الحكومي محل الانفاق الخاص من خلال زيادة الضرائب لمواجهة هذا الانفاق الجديد. وبعد انتهاء هذه المرحلة من الخلل، فإن المجتمع يرفض العودة مرة أخرى إلى ما كان الوضع عليه قبل فرض الضرائب ويفضل استخدام هذه الضرائب من أجل تحسين الوضع

(١) المرجع السابق ، ص ١٤٤
(٢) المرجع السابق ، ص ١٤٥

العام داخل الاقتصاد (وهذه تأخذ بعضا من السنوات).غير أنه بعد انتهاء مثل هذا الخلل، فإن الأمر يتطلب فحص اسباب وكيفية مواجهتـــه، وهـــذا يعتبر مقدمة للدخول في مرحلة تالية.

٢- **فترة التركز** حيث أن ذلك يشير إلى اتجاه الحكومة لزيادة نسب الانفـــاق العام على السلع كنسبة من النشاط الاقتصادي الكلي، لذلك مع مرور الوقت يزداد هذا التركز.

النقطة الأساسية هنا، أن الانفاق الحكومي لا يأخذ اتجاها متزايدا وبشـــكل مستمر ولكنه يأخذ مسارا متقطعا مع الزمن من خلال هذه المراحل. أن تفســـير P-W يعتبر تفسيرا مقبولا ويوضح بشكل أكثر تفسير واجنر، وأن كان لا يصل إلى مرتبة المبدأ كما توصل واجنر.

ثالثاً: تفسير كولين -كلارك Colin-Clark

(الحدود الحرجة – والحد الأدنى للضرائب)

ينبغي مراعاة أثر الانفاق الحكومي علىالاقتصاد القومي والذي يتمثل فـــي مقدار الضرائب الواجب استقطاعها من أجل مواجهة هذا الانفاق. غير أنه ينبغي مراعاة حدود هذه الضرائب، حيث أن هناك حدودا حرجة لها أثرها.

(١) حد أدنى لمواجهة الحد الأدنى من هذا الانفاق.

(٢) حد أقصى: حيث إذا ما زاد عن هذا الحد أصبح له أثره السلبي، نظرا لانخفاض فرص الربحية، وانخفاض الحافز لدى المنتجين، مما يعنـــي تنـــاقص حصيلة الضرائب وأيضا الانفاق العام، خاصة وان فرض الضرائب قـــد تزيـــد التكلفة وتؤثر علي الأسعار وبالتالي ينخفض الطلب الفعال.

السؤال الآن ما هو الحد الأقصى لمشاركة الدولة في هذا الانفاق العام؟

إن كلا من P.W حددا هذه النسبة بحيث لا تتجاوز ٢٥% مـــن اجمـــالي الناتج القومي الاجمالي.

أن التطبيق العملي لآراء P.W يمكن تعميمه، حيث أن هناك العديـــد مـــن الدول قد تجاوزت هذه النسبة وبدون وجود آثار تضخمية انعكست ســـلبا علـــى الاداء الاقتصادي ،خاصة وأن التضخم يعد ظاهره نقدية معقدة يتأثر بالعديد من العوامل الاخرى (١).

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٤٧

***مبادئ الانفاق العام [١] :**

أن الانفاق العام يتم ولكن في حدود مجموعة من المبادئ والتي تشترك جميعها في الوصول بهذا الانفاق إلى الكفاءة الواجبة، حتى يتم تعظيم العائد من هذا الانفاق. وتتمثل أهم هذه المبادئ في:

١- مبدأ المنفعة:

إن أي انفاق عام يتم لا بد وأن يعود بأكبر فائدة أو عائد على الاقتصاد القومي في مجموعة، أو بمعنى آخر أن تكون انتاجية كل جنيه يتم صرفه ذو قيمة مرتفعة. ويتمثل هذا العائد في زيادة الانتاج الكلي، رفع مستوى الرفاهية على المستوى القومى، المحافظة على الترابط الاجتماعي فيما بين الأفراد في مواجهة أي خلل أو تدخل خارجي، خفض حدة سوء توزيع الدخول ..إلخ. غير أن المشكلة في هذا هو كيفية قياس هذا العائد، وعدم وجود معايير موضوعية متفق عليها حتى يمكن التعرف على حدود هذا العائد.

٢- مبدأ الاقتصاد:

أي أن الانفاق ينبغي أن يتم في الحدود الواجبة فقط وبدون اسراف أو مبالغة فيه، بحيث يحقق الهدف المقصود منه وبأقل تكلفة.

٣-مبدأ التصديق:

بمعنى أنه ينبغي أن يكون هناك ثقة في جوانب هذا الانفاق وتحقيقه للأهداف المراد تحقيقها وبشكل ظاهر حيث أن عدم تحقيق ذلك يثير الشكوك في كيفية التصرف في المبالغ المخصصة لذلك وكيفية تخصيصها وتوزيعها.

٤- مبدأ الفائض:

ينبغي الانفاق وبما لا يؤدي إلى وجود عجز في الموازنة العامة للدولة، حيث أن ذلك يعني الإصرار على تحقيق بعض من الآثار السلبية، إن ذلك لا يعني أيضا تحقيق فائض، ولكن ينبغي محاولة تحقيق الموازنة فيما بين الإيرادات والنفقات وبدون عجز أو زيادة:

٥- مبدأ المرونة:

حيث من الممكن تغيير سياسة الدولة في الانفاق العام وفقا للاحتياجات والظروف المتغيرة، وبما لا يؤثر بشكل جوهري على الخطوط العريضة الواجب تحقيقها والعمل على تنفيذها.

---

[١] المرجع السابق ، ص ١٥٢

٦-عدالة التوزيع:

حيث أن الانفاق العام ينبغي أن يعمل على تحقيق العدالة في التوزيـــع وألا يوجه إساءة التوزيع القائم للدخول، بحيث يستفيد منه شريحة هي أصلا ليســت قادرة على تحقيق أو الاستفادة نجدمان من دخولها الأساسية.

***تبويب النفقات العامة في الموازنة العامة المصرية:**

سبق وأن تعرضنا لتقسيمات النفقات العامة بإيجاز، والآن نعرض فيما يلي لتقسيم النفقات العامة في الإطار الأعم لتبويب الموازنة العامة (نفقات، إيرادات). حيث تقضى المادة الخامسة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٣ بتقسيم الموازنـــة العامة للدولة في مصر إلى نوعين من الموازنات (١).

١-الموازنة الجارية :

وتشمل الاستخدامات والموارد المتعلقة بالنشاط الجاري للوحدات والجهات التي تتضمنها الموازنه العامة للدولة.

٢-الموازنة الرأسمالية:

وتشمل الاســتخدامات والمــوارد الاســتثمارية المتعلقــة بالاســتثمارات والتحويلات الرأسمالية- وبذلك تنقسم بدورها إلى موازنة استثمارية وموازنـــة التحويلات الرأسمالية.

وتطبيقا لمبدأ شمول الموازنة تعتبر الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية وحدة واحدة. وتقتصر الموازنة العامة للدولة على استخدامات وموارد الوحدات والجهات الحكومية الآتية :

(١) **الجهاز الإداري للدولة:** ويضم الوزارات والمصالح وأجهــزة الدولـــة المتخصصة (كالجهاز المركزي لتعبئة والإحصـــاء، والجهـــاز المركـــزي للتنظيم والإدارة).

(٢) **وحدات الإدارة المحلية:** حيث تدرج موازنة كل محافظة فـــي قســـم خاص باموازمة العامة للدولة وتعتبر هزءا منها.

---

(١) قارن : جنات فاروق السمالوطي ، " *المالية العامة دراسة في إقتصاديات النشاط الحكومي* " ، ١٩٩٢ ،ص ١٥٣

- البنك المركزى المصرى ، *النشرة الإحصائية الشهرية* ، العدد (٩٥) ، فبراير ٢٠٠٥ ، ص ٦٩

(٣) **الهيئات العامة الخدمية:** ويقصد بها الهيئات التي يـرتبط نشـاطها بتأدية خدمات عامة دون مقابل، أو بمقابل رمزي (رسم) لا تراعـي فيـه تكلفةالخدمة. لذلك تقوم الدولـة بتغطيـة مقـدار الفـرق بـين إيراداتهـا واستخداماتها.

ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الإقتصـادية أو صناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادي. نظرا لأن القـانون ١١ لسـنة ١٩٧٩ يقضي بإعداد موازنة مستقلة لكل منها. وبذلك تقتصـر العلاقـة بينهـا وبـين الموازنة العامة للدولة على ما تحققه من فائض يؤول إلـى الدولـة (كفـائض البترول وقناة السويس... إلخ) وما يتقـرر لهـذه الموازنـات مـن قـروض ومساهمات.

وجدير بالملاحظة أن الموازنة العامة للدولة لا تشمل هيئات القطاع العـام أو الوحدات الإقتصادية، إذ أن لكل منها موازنة تخطيطية مستقلة وفقا لما يقضي به القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، بشأن هيئات القطاع العام.

وتقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة الجارية على نصيب الحكومـة فـي أرباح هذه الشركات، وما يدرج بموازنة التحويلات الرأسمالية مـن اعتمـادات لتمويل عجز الالتزامات الرأسمالية التي ترتبط باستثماراتها.

كما تقضي المادة السادسة من القانون – السابق الذكر – رقـم ٥٣ لسـنة ١٩٧٣ بتقسيم كل من الاسخدامات والموارد إلى أربعة أبـواب علـى النحـو الموضح في الجدول المبسط التالي.

وجدير بالذكر أن هذا التقسيم يوافق ما ينص عليه الدستور المصري فـي المادة ١١٥، من التصويت على مشروع الموازنة باباً، باباً.

هيكل (تقسيم) الموازنة العامة المصرية

إجمالي الاستخدامات	إجمالي مصادر التمويل
الموازنة الجارية	
الباب الأول الأجور **الباب الثاني: النفقات الجارية والتحويلات الجارية :** - الدفاع. - الدعم. - فوائد الدين العام المحلي . - فوائد الدين العام الخارجي - أعباء المعاشات. - مستلزمات سلعية وخدمية. - نفقات جارية متنوعة.	**الباب الأول: الإيرادات السيادية:** - ضرائب الدخل . - الضرائب علىالسلع والخدمات - الجمارك - إيرادات سيادية أخرى **الباب الثاني: الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية:** - فائض البترول - فائض قناة السويس. - فائض هـ.اقتصادية أخرى . - فائض وأرباح هـ.وشرات القطاع العام - فائض البنك المركزي . - إيرادات جارية أخرى
- جملة الاستخدامات الجارية (الأجور والنفقات الجارية) - فائض (أو العجز) الجاري	- الاجمالي (إيرادات سيادية وجارية)
الباب الثالث: الاستخدامات الاستثمارية - جهاز إداري . - الإدارة المحلية - هيئات خدمية - هيئات اقتصادية - البنك المركزي - بنك الاستثمار	**الباب الثالث: الإيرادات الرأسمالية .** أ - الموارد الذاتية (مخصصات واحتياطيات ومبيعات أصول وخلافه) ب- مصادر تمويل عجز الاستثمارات . - الأوعية الإدخارية. - قروض وتسهيلات ائتمانية خارجية ومحلية . جـ- مصادر أخرى = (عجز تمويل الاستثمارات)
الباب الرابع: التحويلات الرأسمالية (من بينها): - التزامات الدين العام (محلي وخارجي) - تحويل عجز جاري الهيئات الاقتصادية - تحويل عجز تحويلات هيئات اقتصادية - التزامات رأسمالية متنوعة	**الباب الرابع: مصادر تمويل التحويلات الرأسمالية .** أ- قروض محلية من بنك الاستثمار ومصادر أخرى . ب- قروض خارجية = (عجز تحويل التحويلات)
جملة الاستخدامات الرأسمالية	إجمالي تمويل العجز الكلي
جملة الاستخدامات (جارية ورأسمالية)	إجمالي التمويل

ويفيد تقسيم الميزانية العامة للدولة إلى موازنة جارية وموازنة رأسمالية في تحقيق عدة أهداف أهمها ما يلي:

بيان مقدار زيادة (عجز) الإيرادات الجارية عن الإستخدامات الجارية. ويعتبر ذلك مقياس لمدة إمكان الاعتماد على الموارد الجارية (الضرائب واشباهها) لتغطية الاستخدامات الجارية، وتحقيق فائض يمكن أن يسهم في تغطية الاستثمارات أو التحويلات الرأسمالية .

تحديد المقدرة الحقيقية للاجهزة على تمويل الاستثمارات العامة من الموارد الذاتية وبيان المنح والمعونات الاقتصادية والتسهيلات الائتمانية.

كما يفيد التقسيم السابق في بيان أهم أنواع النفقات التحويلية الاجتماعية التي تتم لصالح خفض تكاليف المعيشة للمستهلكين (الدعم الظاهر أو المعلن). كما يمكننا أن نتعرف على أنواع التحويلات الاقتصادية التي تحصل عليها المشروعات والهيئات الاقتصادية. وكذلك ما يعرف بالتحويلات المالية (فوائد الدين العام). كما يمكن التعرف على الانفاق الحقيقي للدولة متمثلا في مدفوعات الأجور، والمشتريات السلعية والخدمة المختلفة ... وهو ما يفيد كخطوة أولى في دراسة عناصر المشكلة المالية المصرية وربطها بالمشكلة الاقتصادية على المستويى الأشمل (١).

---

(١) جنات فاروق السمالوطى ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٧

الفصل الثاني

"تقييم قرارات

الإنفاق العام وأثارها"

الفصل الثاني

"تقييم قرارات الإنفاق العام وأثارها"

المبحث الأول : تقييم قرارات الانفاق العام

- أساسيات تقويم المشروع .
- أشكال تكاليف ومنافع الانفاق العام .
- قياس تكاليف ومنافع برامج الانفاق العام .
- قواعد اتخاذ قرارات الانفاق العام.

المبحث الثاني : آثار الانفاق العام في الاقتصاد القومي :

١- الآثار المباشرة للإنفاق العام في الناتج القومي .

٢- آثار الانفاق العام على توزيع الدخل :

- مفاهيم توزيع الدخل
- قياس إعادة التوزيع
- النفقات العامة والتوزيع .
- معايير الاختيار بين برامج الانفاق البديلة لإعاد التوزيع

٣- الآثار غير المباشرة للانفاق العام (الانتاج والاستهلاك)

- مضاعف الانفاق العام .
- المعجل

المبحث الأول

تقييم قرارات الانفاق العام

أن قرارات الانفاق العام السليمة سواء اتخذها المشرع أو التنفيذي تتطلب معلومات مفصلة عن مزايا المشروعات البديلة، ويمكن للفني المتخصص في تقويم المشروعات أن يقوم بخدمة هامة في تقديم تلك المعلومات (١).

ولقد أصبح هذا التحليل في السنوات الحديثة، أكثر فروع الاقتصاديات المالية حيوية على كلا المستويين العملي والتحليلي، ويعتبر موضوع تقييم قرارات الانفاق العام من بين موضوعات اقتصاديات التخصص التي تتناول تحديد الطرق التي يمكن بواسطتها تحقيق اكفأ استخدام ممكن للموارد المحدودة وبيان ذلك أن قرارات الانفاق العام تعني تخصيص جانب من الموارد النادرة لتنفيذ برامج معينة.

وتقتضي المفاضلة بين برامج الانفاق العام استخدام أدوات التحليل المختلفة. ويعتبر تحليل العائد – التكلفة Cost- Benefit Analysis من بين أدوات التحليل التي يمكن استخدامها في هذا المجال، ويقتضي استخدام تحليل التكلفة / العائد لتقييم قرارات الانفاق العام، تحديد وقياس منافع وتكاليف مختلف برامج الانفاق العام ثم تحديد قواعد اتخاذ قرار الانفاق العام (٢).

وبناء على ما تقدم سوف يتم تناول النقاط التالية :

أساسيات تقويم المشروع أو برنامج الانفاق العام، أنماط أو أشكال تكاليف ومنافع الإنفاق العام، وقياس تكاليف ومنافع برامج الانفاق العام، ثم قواعد اتخاذ قرارات الانفاق العام وذلك على النحو التالي:

أولاً: أساسيات تقويم المشروع:

لتقويم المشروع يجب قياس المنافع والتكاليف (الكلية والحدية) للمشروع. وتستخدم بعض الأدوات لقياس تلك المنافع والتكاليف سواء الكلية او الصافية،

---

(١) ريتشارد موسجريف ، وبيجي موسجريف، *"المالية العامة في النظرية والتطبيق"* ، تعريب ومراجعة د . حمد حمدى السباجي ، د. كامل سليمان العانى ، (١٩٩٢) ، دار المريخ للنشر ، (الرياض – السعودية) ، ص– ص ١٦٧ – ١٦٨

(٢) أمينة عز الدين عبد الله ، مرجع سبق ذكره ، ص– ص ١١٥ – ١١٦

ومن بين تلك الأدوات يستخدم فائض المستهلك Consumer Surplus منحنى الطلب العادي وذلك على النحو التالي:

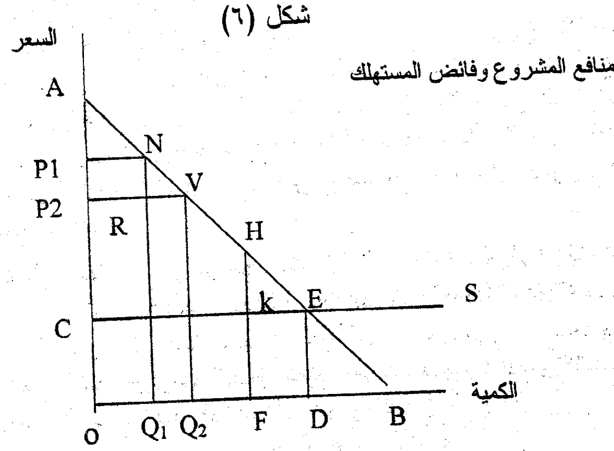
أ- فائض المستهلك:

لفهم قياس منافع المشروع، يجب استعمال فكرة فائض المستهلك، ويظهر ذلك في شكل (٦).

افترض أن AB يمثل منحنى الطلب على منتجات مشروع معين، ولتكن السيارات.

شكل (٦)

منافع المشروع وفائض المستهلك



ويظهر منحنى الطلب الاسعار القصوى التي يرغب المستهلكون في دفعها مقابل الوحدات المتتالية من السيارات. وهكذا فسيرعون في دفع P1 مقابل السيارة الأولى، P2 مقابل الثانية، وهكذا.

وتقاس منفعة السيارة الأولى بالمساحة OP1 NQ1 ومنفعة الثانية بالمساحة Q1RVQ2، وهكذا وإذا كانت التغيرات صغيرة بما فيه الكفاية، فإن تلك المساحات ستطابق المساحات تحت المنحنى، والتي تقيس القيمة النقدية للمنفعة الكلية، أو المنفعة المستخدمة من مستويات الاستهلاك المختلفة كما تدل عليها رغبة المستهلكين في الدفع.

وسيزيد المستهلكون من مشترياتهم إلى النقطة التي يتساوى فيها تقويمهم الحدي مع التكلفة الحدية أو السعر الذي يتعين عليهم دفعه – فإذا كان المنتج متاحا بسعر يساوي الصفر، فإنهم سيستهلكون الكمية OB.

وستساوي المنفعة OAB، ومع انعدام الثمن، فإن كل المساحة تمثل فائض المستهلك. فإذا كان السعر يساوي OC، فستشتري الكمية OD، وستساوي المنافع الكلية OA3D. ومع تكلفة تساوي OCED، سيكون فائض المستهلك OAED ناقصا OCED، أو يساوي CAE. وهذا الفائض، مرة أخرى هو فائض المستهلك: وهو الزيادة فيما يرغب المستهلكون في دفعه فوق ما يتعين عليهم دفعه للحصول على السلعة [١] أو هو المساحة اسفل منحنى الطلب وأعلى السعر التوازني .

ب- المنفعة الصافية للمشروعات:

يمكن الآن أن نطبق تلك الفكرة (فكرة فائض المستهلك) على قياس المنفعة المستمدة من المشروع العام. ومرة أخرى يمثل AB الطلب على خدمات المشروع.

وقبل ادخال الخدمة العامة، يكون ثمنها أعلى من OA، ولا يكون هناك مشتريات. والآن افترض أدخال المشروع، حيث تكلفة الوحدة OC. وبالعودة إلى قائمة المنافع والتكاليف في الجدول رقم (٥) افترض أن لدينا مشروعا لا ينقسم حجمه OF كما في الشكل السابق (٦). وتطابق المنافع الكلية المسجلة في الجدول المساحة OAHF، وتطابق التكاليف الكلية المساحة OCKF، وتطابق المنافع الصافية، التي تساوي فائض المستهلك المساحة CAHK. وبالنسبه للمشروعات التي تنقسم، فإن التوفير يجب تنفيذه حتى OD، وهي النقطة التي يتساوى عندها التقويم الحدي مع التكلفة الحدية، أي أن الكسب الحدي في فائض المستهلك يصبح صفرا، ويعظم الفائض الكلي الذي يساوي [٢] CAE

(١) ريتشارد موسجريف ، وبيجى موسجريف ، مرجع سبق ذكره ، ص – ص ١٧٤ – ١٧٥
(٢) المرجع السابق ،ص ١٧٦

اختيار المشروع مع ميزانية ذات الحجم الثابت

جدول (٥)

المشروعات	تكلفة المشروع (C)	منافع المشروع (B)	المنافع الصافية (B-C)	نسبة المنافع إلى التكاليف (B/C)	الترتيب وفقاً لنسبة المنافع إلى التكاليف
١	٢٠٠	٤٠٠	٢٠٠	٢	٢
٢	١٤٥	١٧٥	٣٠	١,٢	٥
٣	٨٠	١٠٤	٢٤	١,٣	٤
٤	٥٠	١٢٥	٧٥	٢,٥	١
٥	٣٠٠	٤٢٠	١٢٠	١,٤	٣
٦	٣٠٥	٣٣٠	٢٥	١,١	٦
٧	١٢٥	١٠٠	٢٥-	٠,٨	٧

إتخاذ قرار الإنفاق العام :

بإفتراض أن لدينا ٧ مشروعات يراد المفاضلة فيما بينهم لإختيار أفضلهم من حيث العائد والتكلفة بإستخدام تحليل التكلفة / العائد . وأن حجم الميزانية ثابت وهو ٦٣٠ مليون وأن المشروعات لا تنقسم .

وإفترض أن تكلفة المشروعات (C) ومنافعها (B) معطاه كما في الجدول رقم (٥) .

وفى ضوء هذه المعطيات فإن قرار الإنفاق العام يمكن إتخاذه بترتيب المشروعات إما على أساس المنافع الصافية للمشروعات ، أو على أساس نسبة المنافع إلى التكاليف .

فإذا تم إتخاذ قرار الإنفاق العام بناء على المنافع الصافية للمشروعات فإن ترتيب المشروعات يكون كما يلى :

المشروع الأول رقم (١) الذى يحقق منافع صافية ٢٠٠ مليون
والمشروع الثانى رقم (٥) الذى يحقق منافع صافية ١٢٠ مليون
والمشروع الثالث رقم (٤) الذى يحقق منافع صافية ٧٥ مليون
والمشروع الرابع رقم (٢) الذى يحقق منافع صافية ٣٠ مليون

والمشروع الخامس رقم (٦) الذى يحقق مناف صافية ٢٥ مليون
والمشروع السادس رقم (٣) الذى يحقق منافع صافية ٢٤ مليون
والمشروع السابع رقم (٧) الذى يحقق منافع صافية ٢٥ مليون

وفى ضوء الميزانية المحدودة (٦٣٠) فإنه يمكن تمويل ثلاث مشـروعات فقط أرقام (١) ، (٥) ، (٤) حيث أن تكلفتها بلغـت ٥٥٠ (٢٠٠+٣٠٠+٥٠) ، ولا يمكن إستخدام المبلغ الباقى في تمويل جزء من المشروع الرابع رقـم (٢) لأن المشروعات غير قابلة للإنقسام .

ولكن إختيار المشروعات على أساس نسبة المنافع إلى التكاليف قد يكـون أفضل من إختيارها على أساس المنافع الصافية لتعظيم العائد الإجتماعى وتماشيه مع فكرة المنفعة الحدية لوحدة النقود . لذلك فإن العمود الأخير في جدول رقـم (٥) يرتب المشروعات حسب نسبة المنافع إلى التكاليف وفى ضـوء الميزانيـة المحدودة (٦٣٠) وبناء على الترتيب في الجدول فإن المشروعات التـى يمكـن تمويلها هى حسب الترتيب التالى : المشروع رقم (٤) ثم المشروع رقم (١) ثم المشروع رقم (٥) يليهم المشروع رقم (٣) . حيث أن إجمـالى تكـاليفهم ٦٣٠ مليون (٥٠+٢٠٠+٣٠٠+٨٠) . وبالتالى فإن قرار الإنفاق العام قد يكون من الأفضل ان يتخذ على أساس نسبة المنافع إلى التكاليف .

ثانياً: اشكال منافع وتكاليف برامج الانفاق العام [1]

يمكن تقسيم منافع وتكاليف برامج الانفاق العام على النحو التالي:

١-المنافع والتكاليف النقدية :

٢-المنافع والتكاليف الحقيقية، والتي تنقسم بدورها إلى الأنواع التالية:

٢-١- المنافع والتكاليف المباشرة والمنافع والتكاليف غير المباشرة .

٢-٢- المنافع والتكاليف الملموسة والمنافع والتكاليف غير الملوسة.

٢-٣- المنافع والتكاليف النهائية والمنافع والتكاليف الوسيطة.

وفيما يلي شرح كل نمط من أنماط المنافع والتكاليف كما يلي:

١ - المنافع والتكاليف النقدية:

إن المنافع والتكاليف النقدية هي التي تحدث بسبب التغيرات في الأسعار النسبية التي تقع في الأسواق الثانوية عندما يوائم المجتمع نفسـه لتـوفير الخدمة العامة. أي لا يترتب عليها منافع صافية أو تكـاليف صـافية فـي

---

(1) أمينة عز الدين عبد الله ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ١١٥ - ١٢٠

المجتمع. فالمنافع والتكاليف النقدية تحويلية من مجموعة إلى أخرى. فإذا ترتب على إقامة مشروعات عامة معينة حصول بعض الأفراد في المجتمع على منافع مقابل تحمل أفراد اخرين بعض الخسائر فلا تحدث بالتالي زيادة صافية في المنافع على مستوى المجتمع. فإن ذلك يعني وجود منافع وتكاليف نقدية.

أي أن المكاسب والخسائر تقع لبعض الأفراد، غير أنها تعادل بمكاسب وخسائر متحملها آخرون، فهي لا تعكس إذن مكاسب إضافية أو خسائر صافية للمجتمع ككل.

ونستعين بالمثال التالي. إذا حدثت ندرة نسبية في العمالة المستخدمة في أنشاء الطرق، يترتب على ذلك ارتفاع أجور العمال الذين يعملون في إنشاء الطرق وبالتالي ارتفاع تكاليف انشاء طريق معين. الأمر الذي يؤدي إلى زيادة التمويل اللازم لإنشاء هذا الطريق، مما يؤدي إلى تخفيض التمويل المخصص لتقديم خدمات عامة أخرى. ويصاحب ذلك انخفاض دخول العاملين في المشروعات العامة التي يتم تخفيض التحويل المخصص لها. والنتيجة النهائية هي ارتفاع دخول بعض الأفراد في المجتمع (اللذين يعملون في إنشاء الطريق) مقابل إنخفاض دخول أفراد أخرين في المجتمع (اللذين يعملون في المشروعات العامة التي تم تخفيض التمويل المخصص لها) وبالتالي فإن المنافع والتكاليف النقدية هذه، لا تحدث زيادة في المنافع والتكاليف الكلية على مستوى المجتمع.

٢-المنافع والتكاليف الحقيقية:

المنافع الحقيقية هي المنافع التي يستمدها المستهلك النهائي من المشروع العام. وهي تعكس الإضافة إلى رفاهية المجتمع، التي توازن ضد التكلفة الحقيقية للموارد المحولة من الاستعمالات الأخرى .

أن المنافع الحقيقية هي المنافع التي يحصل عليها مستهلكى السلع والخدمات العامة وتمثل اضافة فعلية لإجمالي المنافع على مستوى المجتمع. والتكاليف الحقيقية عبارة عن تكلفة الفرصة البديلة بالنسبة للموارد المستخدمة لإقامة مشروع عام معين .

ويمكن التمييز بين الأنواع التالية من المنافع والتكاليف الحقيقية :

٢-١- المنافع والتكاليف المباشرة وغير المباشرة:

المنافع والتكاليف المباشرة هي تلك المرتبطة بشكل وثيق بالاهداف الرئيسية للمشروع. اما المنافع والتكاليف غير المباشرة فهي المرتبطة بالأهداف الثانوية للمشروع.

فمثلاً في حالة اقامة سد على نهر معين يكون الهدف الرئيسي منه تنظيم وضبط منسوب المياه في النهر. وتوجد بجانب هذا الهدف الرئيسي أهداف ثانوية أخرى منها توليد الكهرباء وبالتالي فإن المنافع التي تعود على المجتمع من تنظيم منسوب المياه في النهر في شكل زيادة انتاجية الأرض الزراعية أو زيادة المساحة المزروعة تعتبر منافع مباشرة لأنها مرتبطة بالهدف الرئيسي منالمشروع. وكذلك فإن التكاليف التي يتحملها المجتمع لإقامة هذا السد تعتبر تكاليف مباشرة لأنها ترتبط بالهدف الرئيسي للمشروع في حين أن المنافع والتكاليف الخاصة بتوليد الكهرباء تعتبر منافع وتكاليف غير مباشرة لإرتباطها بالأهداف الثانوية للمشروع

٢-٢-المنافع والتكاليف الملموسة وغير الملموسة:

يطلق اصطلاح" الملموسة" على المنافع والتكاليف التي يمكن تقويمها في السوق، بينما يشار إلى الآخرى (بغير الملموسة) إن المنافع والتكاليف الاجتماعية تقع في فئة (غير الملموسة) أي التي لا يتم تقويمها في السوق.

وهكذا، فتجميل المنطقة الذي قد ينتج عن مشروع ري، يعتبر منفعة غير ملموسة . ولكن زيادة الناتج الزراعي في حالة انشاء مشروع للري، يعتبر منافع ملموسة لأنه يمكن قياسها بقيمة نقدية.

٢-٣- المنافع والتكاليف النهائية والمنافع والتكاليف الوسيطة:

تتم التفرقة بين المنافع والتكاليف النهائية وبين المنافع والتكاليف الوسيطة على أساس ناتج المشروعات. فإذا كان المشروع ينتج سلع وخدمات نهائية تعتبر المنافع التي يحصل عليها الأفراد والتكاليف الخاصة بإقامة هذا المشروع تكاليف نهائية. أما إذا كان المشروع ينتج سلع وخدمات وسيطة فالمنافع والتكاليف المرتبطة به تعتبر منافع وتكاليف وسيطة.

ثالثاً : قياس منافع وتكاليف برامج الانفاق العام (١):

يقصد بقياس منافع وتكاليف برامج الإنفاق العام تحديد قيمتها أى قياسها أو التعبير عنها بقيمة نقدية. وقد رأينا أن المنافع والتكاليف الملموسة لها قيمة سوقية في حين أنه يصعب تحديد قيمة سوقية للمنافع والتكاليف غير الملموسة.

وبالرغم من إمكانية استخدام أسعار السوق لتقييم المنافع والتكاليف الملموسة إلا إن هذه الأسعار قد تحتاج في بعض الحالات إلى تعديل أو تصحيح وهي الحالات التي لا تعكس الأسعار السائدة في السوق، القيم الاجتماعية الحقيقية للمنافع والتكاليف.

ونتناول فيما يلي صعوبة تقييم المنافع والتكاليف غير الملموسة، ثم حالات تصحيح قيم المنافع والتكاليف الملموسة ثم تقدير القيمة الحالية للمنافع والتكاليف المستقبلية.

١- تقييم المنافع والتكاليف غير الملموسة:

ذكرنا من قبل أنه يصعب تقييم المنافع غير الملموسة ونعطي فيما يلي بعض الأمثلة لبيان هذه الصعوبة.

إن الانفاق على التعليم له منافع غير ملموسة تتمثل في رفع المستوى الثقافي على مستوى المجتمع. فكيف يمكن قياس هذه المنافع ؟ وكذلك كيف يمكن تقييم المنافع التى تنتج عن انفاق الدولة على مشروع بحثي لتطوير علاج مرض من الأمراض؟ وكيف يمكن تقييم المنافع التي تعود على الأفراد من الانفاق العام لمنع الجريمة؟

وكيف يمكن تقدير التكاليف غير الملموسة الخاصة بإنشاء طريق سريع [illegible] تدمير البيئة الطبيعية إذا كان الطريق يمر بأراضي زراعية أو منطقة غابات طبيعية؟

لقد حاول بعض الاقتصاديين تقييم المنافع والتكاليف غير الملموسة على الرغم من صعوبة التقييم. ونعطي فيما يلي بعض الأمثلة.

يترتب على تطوير الطرق السريعة منافع تخفيض تكلفة النقل على هذه الطرق، ويمكن استخدام الانخفاض في تكلفة النقل على هذه الطرق لقياس منافع تطوير الطرق السريعة. كما يترتب على تطوير هذه الطرق خفض

---

(١) المرجع السابق.، ص ص ١٢١ - ١٢٧

تكاليف السفر وإدخار الوقت بالنسبة للأفراد. ويمكن استخدام فكرة ادخــار الوقت لتقييم منافع تطوير الطرق السريعة.

وذلك بافتراض أن سرعة وسيلة النقل معيار لإدخار الوقت ومن ثم فكلمــا استخدم الأفراد وسائل النقل الأسرع كلما دل ذلك على تقديرهم للوقت.

وهناك مثال آخر لمحاولة تقييم المنافع غير الملموسة حيث يمكن اعتبار تكلفة انتقال الافراد إلى حديقة عامة خارج المدينة مؤشراً لمنافع انشاء هذه الحديقة.

وتعتبر محاولات تقييم المنافع والتكاليف غير الملموسة مجرد اجتهادات تتم في حالات محددة فقط. ولذلك يمكن القول أن أفضل وسيلة لتقيــيم المنــافع والتكاليف غير الملموسة تكون من خلال المجالس التشريعية حيــث تنــاقش الميزانية العامة.

٢-حالات تصحيح قيم المنافع والتكاليف الملموسة :

لقد سبق توضيح أن المنافع والتكاليف الملموسة يمكن تقييمها في الســوق. وفي حالة المنافسة الكاملة تعكس قيم المنافع والتكاليف التي تحدد في السوق المنافع والتكاليف الاجتماعية. ولكن في بعض الحالات لا تعكس قيمة المنافع والتكاليف الملموسة المنافع والتكاليف الاجتماعية ،ولذلك تحتاج هذه القيم إلى تصحيح حتى تعكس المنافع والتكاليف الاجتماعية. ومن بين هذه الحــالات: وجود الاحتكار والضرائب، والموارد العاطلة.

٢-١- حالةالاحتكار:

لا تعكس الاسعار السائدة في سوق الاحتكار تكلفة الفرص البديلة حيث تتضمن هذه الاسعار الربح غير العادي الذي يحصل عليه المحتكر. ولذلك فإنه يجب استبعاد الربح غير العادي عند حساب التكاليف. فإذا كانت تكلفة انتاج سلعة معينة في السوق تساوي ٩٠ جنيه في ظــل وجــود المنافســة الكاملة. وتساوي ١٠٠جــ في حالة وجود محتكر في السوق.

فإن المحتكر يحصل عل عشر جنيهات ربح غير عادة في هذه الحالــة يجب استبعاده عند حساب التكلفة الاجتماعية لإنتاج هذه السلعة.

٢-٢- الضرائب:

تتضمن اسعار بيع السلع والخدمات الوسيطة في السوق عادة الضرائب غير المباشرة. ويجب استبعاد الضرائب غير المباشرة عند حساب تكلفــة السلع والخدمات الوسيطة اللازمة لاقامة مشروع عام معين وذلك لحســاب تكلفة الفرصة البديلة.

٢-٣- الموارد المعطلة :

رأينا أن تكلفة الموارد المخصصة للاستخدام العام تتمثل في الاستخدامات البديلة لهذه الموارد. مما يعني أنه في حالة الموارد المعطلة تكون تكلفة الفرصة البديلة لها مساوية للصفر .

وبالرغم من أن استخدام الموارد المعطلة افضل من تركها في حالة بطالة إلا انه ليس أفضل من استخدامها في مجالات اكثر انتاجية ولذلك فإنه، في حالة عدم وجود قيود تفرض على استخدام الموارد المعطلة في مجال معين، ينبغي حساب تكلفة الفرصة البديلة بالنسبة للموارد المعطلة.

٣- تقدير القيمة الحالية للمنافع والتكاليف المستقبلية:

من المعروف أن المشروعات العامة لا تعطى منافعها مرة واحدة، فالمشروعات العامة تعطي منافعها عادة خلال فترة زمنية وهي عمر المشروع. فمشروعات الطرق والكباري ومشروعات تنظيم الري تعطي منافع لفترة تمتد لعدة سنوات. كما أن تكاليف اقامة هذه المشروعات لا تتم مرة واحدة إنما تتم خلال فترة إنشاء المشروع التي قد تمتد إلى عدة سنوات.

ولا بد عند تقييم قرارات برامج الانفاق العام من حساب القيمة الحالية للمنافع والتكاليف السنوية لمختلف المشروعات. ويمكن حساب القيمة الحالية للمنافع باسخدام سعر خصم على النحو التالي:

$$\frac{ع_{١}}{(١+ر)} + \frac{ع_{٢}}{(١+ر)^{٢}} + \frac{ع_{٣}}{(١+ر)^{٣}} \; ..... \; \frac{ع_{ن}}{(١+ر)^{ن}}$$

حيث أن: $ع_{١}$، $ع_{٢}$، $ع_{٣}$ ... $ع_{ن}$ هي المنافع في السنوات ١، ٢، ٣، ....، ن)

(ر) = سعر الخصم

(ن) = العمر الانتاجي للمشروع

ونستعين بالمثال التالي لبيان أثر اختلاف سعر الخصم على القيمة الحالية للمنافع:

نفترض أن هناك ثلاثة مشروعات هي المشروع (أ) والمشروع (ب) والمشروع (جـ) . المشروع (أ) عمره الانتاجي خمس سنوات والمشروع (ب) عمره الانتاجي خمسة عشر سنة.

والمشروع (جـ) عمره الانتاجي خمسة وعشرون سنة.

كما نفترض تساوي تكاليف هذه المشروعات وتساوي القيمة الحالية لمنافع هذه المشروعات في حالة استخدام سعر خصم ٥% ويتضمن الجدول التالى المنافع السنوية لهذه المشروعات والقيمة الحالية لهذه المنافع باستخدام أسعار خصم مختلفة وهي ٣%، و٥ % ، و٨%.

جدول رقم (٦)

	المشروع (أ)	المشروع(ب)	المشروع (جـ)
المنافع السنوية	٢,٣٩٧	١,٠٠٠	٠,٧٣٦
السنوات	٥	١٥	٢٥
	القيمة الحالية للمنافع		
سعر الخصم			
٣%	١٠,٩٧٨	١١,٣٩٣	١٢,٨١٦
٥%	١٠,٣٨٠	١٠,٣٨٠	١٠,٣٨٠
٨%	٩,٥٧١	٨,٥٥٩٠	٧,٨٥٧

المصدر: قارن:

- امنية عز الدين عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٦

- Musgrave, and Musgrave, OP. cit,P.151

يتضح من الجدول أن القيمة الحالية للمنافع تزيد مع انخفاض سعر الخصم. وتنخفض مع زيادة سعر الخصم.

كما أن ترتيب المشروعات من حيث قيمة المنافع تختلف بإختلاف سعر الخصم ففى حالة اسخدام سعر خصم ٣% بدلا من ٥% تكون القيمة الحالية لمنافع المشروع (ج) أكبر من القيمة الحالية لمنافع المشروعين الآخرين.

وفي حالة استخدام سعر خصم ٨% بدلاً من ٥% تصبح القيمة الحالية لمنافع المشروع (أ) أكبر من القيمة الحالية لمنافع المشروعين الآخرين .

أي أنه كلي انخفض سعر الخصم المستخدم لحساب القيمة الحالية للمنافع كلما ارتفعت القيمة الحالية للمشروعات الطويلة الأجل، والعكس صحح فكلما ارتفع سعر الخصم كلما ارتفعت القيمة الحالة لمنافع المشروعات قصيرة الأجل .

ويبين هذا المثال أن اختيار سعر الخصم يؤثر في تقدير القيمة الحالية لمنافع مختلف المشروعات ويؤثر بالتالي في اتخاذ القرار المالي. وبالرغم من

ذلك لا يوجد اتفاق بين الاقتصاديين حول سعر الخصم المناسب الواجب استخدامه لتقدير القيمة الحالية لمنافع المشروعات العامة. ولذلك فالأمر متروك للجهات التي تتخذ قرار الانفاق العام.

رابعاً: قواعد اتخاذ قرارات الانفاق العام :

تختلف قواعد اختيار برامج الانفاق العام في حالة الميزانية المحددة الحجم عن حالة المزانية غير المحددة الحجم، كما تختلف قواعد اختيار برامج الانفاق العام في حالة المشروعات القابلة للانقسام عن حالة المشروعات غير القابلة للإنقسام.

ونعرض فيما يلي قواعد اختيار برامج الانفاق العام في حالة المشروعات القابلة للانقسام ثم قواعد اختيار برامج الانفاق العام في حالة المشروعات غير القابلة للإنقسام، مع التفرقة بين حالة الميزانية المحددة الحجم والميزانية غير المحددة الحجم وذلك بافتراض أن منافع وتكاليف مختلف برامج الانفاق محددة.

١-قواعد اختيار برامج الانفاق العام في حالة المشروعات القابلة للانقسام.

المشروعات القابلة للانقاسم هي المشروعات التي يمكن تغيير حجم انتاجها بوحدة واحدة. وسوف نميز بين حالة الميزانية المحددة الحجم وبين حالة الميزانية غير المحددة الحجم مع المشروعات القابلة للانقسام.

١-١-الميزانية المحددة الحجم:

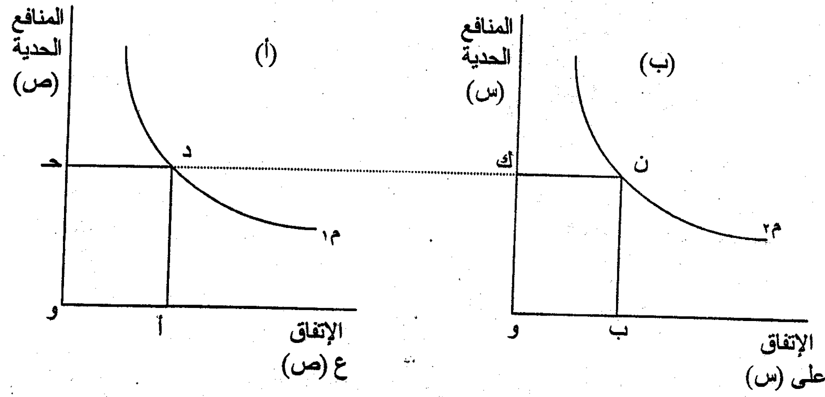
إذا أرادت الدولة توزيع مبلغ محدد بين برنامجين للانفاق العام على مشروعين هما المشروع (س) والمشروع (ص). في هذه الحالة يجب الاجابة على السؤال التالي:

كيف يتم توزيع المبلغ المحدد بين المشروعين ؟ الإجابة على هذا السؤال – بتطبيق التحليل الحدي – هي أنه يتم تخصيص المبلغ المحدد بين المشروعين على نحو يؤدي إلى الحصول على أكبر منافع صافية ممكنة من المشروعين. يعني ذلك أنه ينبغي تعظيم الفرق بين المنافع والتكاليف،أي تعظيم مجـ (ع-ن).

حيث ان (ع) اجمالي منافع المشروعين، (ن) اجمالي تكاليف المشروعين وبما أن مجموع التكاليف (ن) معروف مقدما (فهو المبلغ المخصص الانفاق على المشروعين)، فإن تخصيص المبلغ بين المشروعين يتطلب تعظيم المنافع، ويتم تعظيم المنافع – وفقا للتحليل الحدي – في حالة تساوي المنفعة الحدية للجنيه الأخير المنفق على كل من المشروع (س) والمشروع (ص).

ويوضح الشكل (٧) كيف يتم تخصيص المبلغ المحدد للانفاق على المشروعين، بحيث يتم تعظيم المنافع:

شكل (٧)



نفترض أن المشروعين هما المشروع (س) والمشروع (ص) يبين الشكل رقم (٧) (أ) منحنى المنفعة الحدية للمشروع ص وهو المنجنى م١، ويبين الشكل (٧) (ب) منحنى المنفعة الحدية للمشروع (س) وهو المنحنى م٢.

ويوزع اجمالي الاتفاق المخصص للمشروعين (س) و (ص) على نحو يؤدي إلى تعظيم المنافع العامة الأمر الذي يتحقق عند تساوي المنفعة الحدية للجنيه والأخير المنفق على المشروع (س) مع المنفعة الحدية للجنيه الأخير المنفق على المشروع (ص)، ويتحقق هذا الوضع عندما يخصص المبلغ (و أ) للانفاق على المشروع (ص) والمبلغ (وب) لانفاق على المشروع (س) حيث تتساوى المنفعة الحدية للجنيه الأخير. المنفق على المشروع (ص) مع المنفعة الحدية للجنيه الأخير المنفق على المشروع (س) (أد = ب ن) و في هذه الحالة يساوي اجمالي الانفاق العام (و أ + و ب) .

١-٢- الميزانية غير المحددة الحجم:

تختلف قواعد الاختيار بين برامج الانفاق العام في حالة الميزانية غير المحددة الحجم عن حالة الميزانية المحددة الحجم.

وبيان ذلك أنه في حالة الميزانية المحددة الحجم تكون المشكلة هي توزيع مبلغ ثابت من التعود (هو حجم الميزانية) بين مشروعين أو اكثر. وإذا افترضنا للتبسيط أنه يتم توزيع مبلغ محدد بين مشروعين من المشروعات العامة تصبح المشكلة هي كيفية توزيع هذا المبلغ بين المشروعين بحيث يتم تعظيم المنافع الكلية. وتكون نفقة الفرصة البديلة في

حالة الميزانية المحددة الحجم بالنسبة لمشروع معين عبارة عن التضحية بالمنافع التي تعود على المجتمع من تنفيذ مشروع آخر .

أما في حالة الميزانية غير المحددة الحجم فإن نفقة الفرصة البديلة لتنفيذ المشروعات العامة عبارة عن المنافع التي تضيع على المجتمع نتيجة تحويل الموارد من الاستخدامات الخاصة إلى الاستخدامات العامة.

وفي حالة الميزانية غير المحددة الحجم على الدولة ليس فقط الاختيار بين برامج الانفاق المختلفة، وأنما عليها كذلك تحديد حجم الميزانية، ويتم الاختيار بين المشروعات العامة وبين المشروعات الخاصة معاً. الأمر الذي يتم عند تساوي المنافع الحدية للجنيه الأخير المنفق على المشروعات العامة مع المنافع الحدية للجنيه الأخير المنفق على المشروعات الخاصة. وبذلك يتم تحديد إجمالي الانفاق العام(١).

٢ - قواعد اختيار برامج الانفاق العام في حالة المشروعات غير القابلة للانقسام:

المشروعات غير القابلة للانقسام هي المشروعات التي لا يمكن تغيير حجم انتاجها بوحدة واحدة. ونفرق هنا بين قواعد اختيار برامج الانفاق العام في حالة الميزانية المحددة الحجم (ثابتة الحجم) وبين قواعد إختيار برامج الإنفاق العام في حالة الميزانية غير المحددة الحجم:

٢-١- الميزانية المحددة الحجم (ذات الحجم الثابت):

نستعين بالمثال التالي لتوضيح كيفية الاختيار بين برامج الانفاق العام في حالة الميزانية المحددة الحجم. إذا افترضنا أن حجم الميزانية هو ٧٠٠,٠٠٠ جنيه يمكن استخدامه لاقامة سبعة مشروعات بديلة للطرف - وباسترجاع الجدول السابق رقم (٥) مرة أخرى وإضافة عمود له تظهر الجدول رقم (٧) التالي الذي يبين اجمالي منافع وتكاليف كل مشروع من المشروعات السبع .

---

(١) أمينة عز الدين عبد الله ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٨ - ١٣٢ .

اختبار المشروع مع ميزانية محددة الحجم

جدول رقم (٧)

المشروع	التكلفة C	المنافع B	المنافع الصافية (B-C)	نسبة المنافع إلى التكاليف (B/ C)	الترتيب وفقا لنسبة المنافع إلى التكاليف	الترتيب حسب المنافع الصافية
١	٢٠٠	٤٠٠	٢٠٠	٢,٠	٢	١
٢	١٤٥	١٧٥	٣٠	١,٢	٥	٤
٣	٨٠	١٠٤	٢٤	١,٣	٤	٦
٤	٥٠	١٢٥	٧٥	٢,٥	١	٣
٥	٣٠٠	٤٢٠	١٢٠	١,٤	٣	٢
٦	٣٠٥	٣٣٠	٢٥	١,١	٦	٥
٧	١٢٥	١٠٠	(-٢٥)	٠,٨	٧	٧

المصدر: رينشارد موسجريف، وبيجي موسجريف ،مرجع سبق ذكره، ص ١٧٦.

– أمينة عز الدين عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٣ .

في هذه الحالة يمكن اختيار بين المشروعات السبع على أساس عدة قواعد نذكر منها ما يلي:

وفقا للقاعدة الأولى يتم ترتيب المشروعات تنازليا حسب معدل المنافع / التكاليف ويتم اختيار المشروعات على هذا الأساس وبحيث لا يتجاوز حجم الميزانية.

ووفقا للقاعدة الثانية يتم اختيار المشروعات التي تؤدي إلى تعظيم قيمة النافع الصافية.

أما القاعدة الثالثة فتتطلب اختبار المشروعات بحيث يكون الجزء المتبقي من المبلغ الاجمالي المخصص لإقامة هذه المشروعات في أدنى مستوى ممكن.

في حالة تطبيق القاعدة الأولى يتم اختيار المشروعات التالية الرابع والأول والخامس والثالث يكون اجمالي التكاليف لهذه المشروعات ٦٣٠,٠٠٠جنيه

واجمالي المنافع ١,٠٤٩,٠٠٠ جنيه وصافي المنافع ٤٩١,٠٠٠ جنيه ويبقى مبلغ ٧٠,٠٠٠ جنيه من اجمالي المبلغ المخصص للميزانية غير مستخدم.

وفي حالة تطبيق القاعدة الثانية يتم اختيار المشروعات التالية:

الأول والخامس والرابع والثاني وتكون اجمالي التكاليف ٦٩٥,٠٠٠ جنيه واجمالي المنافع ١,١٢٠,٠٠٠ جنيه، وصافي المنافع ٤٢٥,٠٠٠ جنيه ويبقى مبلغ ٥,٠٠٠ جنيه من المبلغ المخصص للميزانية غير مستخدم .

أما في حالة تطبيق القاعدة الثالثة فيتم اختيار المشروعات التالية: الأول والثاني والرابع والسادس ويساوي اجمالي تكاليف هذه المشروعات ٧٠٠,٠٠٠ واجمالي المنافع ١,٠٣٠,٠٠٠ جنيه ولا يوجد رصيد متبقي من المبلغ المخصص ومن استعراض نتائج القواعد الثلاثة نلاحظ أن أفضل قاعدة هي القاعدة الأولى تعطي أعلى اجمالي منافع وأعلى صافي منافع في الطرق الثلاث وأقلهم تكاليف.

٢-٢- الميزانية غير المحددة الحجم:

في حالة عدم تحديد حجم ثابت للميزانية تصبح لمشكلة هي المفاضلة بين المشروعات العامة وبين المشروعات الخاصة أو بمعنى آخر بين الاستخدامات العامة للموارد وبين الاستخدامات الخاصة للموارد .

وقد رأينا فيما سبق أنه في حالة المشروعات القابلة للانقسام مع عدم تحديد حجم الميزانية يمكن المفاضلة بين تخصيص الموارد وبين المشروعات العامة وبين المشروعات الخاصة باستخدام التحليل الحدي. ولكن في الواقع يصعب تطبيق التحليل الحدي في حالة المشروعات غير القابلة للانقسام.

في هذه الحالة يمكن الاختيار بين المشروعات على النحو التالي:

يتم اختيار المشروع العام إذا كانت منافعه تفوق تكاليفه وذلك لأن تكاليف هذه المشروع عبارة عن الخسارة الناتجة عن عدم إنفاق هذه التكاليف لإقامة مشروع خاص ، فطالما تفوق منافع مشروع عام معين اجمالي تكاليفه معني ذلك أن منافع المشروع أكبر من تكلفة الفرصة البديلة وهي عبارة عن المنافع التي كان يمكن الحصول عليها لو استخدمت هذه التكاليف لإقامة مشروع خاص(٢).

---

(1) Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave (1989), *"Puslic Finance In Theory and Practice"*, (5th Ed.), New York: Mc Graw – Hill international Editions, PP. 130-150

(٢)- أمينة عز الدين عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٥

المبحث الثاني

آثار الإنفاق العام

أولا: الآثار المباشرة للانفاق العام في الناتج القومي:

يحدث الإنفاق العام آثاره المباشرة في الناتج القومي، من خلال التأثير عل مستوى وبنيان الطلب الكلي. حيث تشكل النفقات العامة جزءا من الطلب الكلي. وهو المتغير المستقل الذي يحدد مستوى التشغيل، ومن ثم حجم الناتج القومي، وكذلك المستوى العام للاسعار. فالمعروف أن الطلب الكلي إنما يتكون من شقين أساسيين هما:

الانفاق الخاص، والانفاق العام. وينقسم كل شق بدوره إلى انفاق استهلاكي، وانفاق استثماري. ولذلك يكون من الضروري حتى نتعرف على آثر الأنفاق العام على الناتج القومي أن نتتبع.

أولاً: نصيب الانفاق العام من الانفاق القومي (وهو نصيب يتزايد مع اتساع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية).

ثانيـاً: كيفية انقسام الانفاق العام بين الاستهلاك العام (النفقات الجارية) والاستثمار العام.وبعبارة أخرى فإن تأثير النفقات العامة في الناتج القومي ،سوف يتوقف على كل من حجم النفقات العامة من ناحية، ونوعها من ناحية أخرى(١).

أما بخصوص العلاقة بين حجم الانفاق العام الاجمالي والناتج القومي، فالأمر يتوقف على مستوى النشاط الاقتصادي السائد من ناحية، ومرونة الجهاز الانتاجي من ناحية أخرى.

ففي حالة نقص التشغيل (انكماش مستوى النشاط الاقتصادي)، يمكن الاعتماد على رفع النفقات العامة للتعويض عن نقص الطلب الخاص. فيما يعرف بسياسة دعم القوة الشرائية. ويتمثل شرط نجاح هذه السياسة في مرونة الجهاز الانتاجي. وهو الأمر الذي يضمن انصراف اثار زيادة الانفاق العام إلى

---

(١) جنات فاروق السمالوطى ، مرجع سبق ذكره ، ص – ص ١٥٩ – ١٦١

مجال التشغيل والانتاج أساساً (هذا هو النموذج الذي اعتمد عليه كنز في تحليله لمشكلة البطالة في النظم الرأسمالية المتقدمة وكيفية الخروج منها).

أما في حالات التوسع وارتفاع مستوى التشغيل، فيجب العمل على الحد من الزيادة في الانفاق العام. حيث ينصرف أثر هذه الزيادة – مع انخفاض مرونة عرض عوامل الانتاج، بسبب الاقتراب من حالة التشغيل الكامل – إلى مجال الاسعار بصفة أساسية – بل ويلزم العمل على خفض الانفاق العام في حالات التضخم، حفاظا على استقرار مستوى الطلب الكلي اللازم لتثبيت مستوى النشاط الإقتصادى ، ومستوى الناتج القومي، والمستوى العام للأسعار بالتبعية [١] .

أن أثر الانفاق العام على المستوى العام للاسعار يتمثل في أن زيادة الانفاق العام بما يترتب عليه من رفع مستوى الطلب الكلي، قد ينصرف أثرها بالكامل إلى تغذية الضغوط التضخمية في الاقتصاد القومي (والاطاحة بالاستقرار السعري) إذا ما حالت ظروف معينة دون استجابة العرض الحقيقي لارتفاع مستوى الطلب الكلي. وهو الأمر الذي يحدث في حالتين:

الأولى :حالة البلاد المتقدمة في ظروف التشغيل الكامل للموارد .

والثانية: هي حالة البلاد المتخلفة التي تعاني من ضعف مرونة العرض أما بسبب ندرة الموارد، أو القصور في تكوين الجهاز الانتاجي، أو مختلف الاختناقات التي تحول دون سهولة حركة عناصر الانتاج بين الانشطة المختلفة. أو إلى هذه العوامل – غيرهما ..مجتمعة، مما يعود إلى ظروف التخلف ذاته. وهنا يلزم اتباع سياسة ضبط النفقات العامة، مع محاولة الارتفاع بانتاجية النفقات وذلك من خلال كفاءة تخصيص الانفاق العام بين استخداماته المختلفة.

وإذا انتقلنا إلى العلاقة بين نوع الانفاق العام وآثاره المباشرة على الناتج القومي. فإن أول هذه الأنواع هي النفقات الأنتاجية سواء كانت مباشرة أو في صورة اعانات، وثانيا النفقات الاجتماعية (نفقات تحويلية) سواء اتخذت شكل تحويلات نقدية في صورة توزيعات نقدية أو شكل تحويلات عينية في صورة سلع وخدمات.

والثالثة: النفقات العسكرية أو الحربية : [٢]

---

[١] المرجع السابق ، ص ١٦٠

[٢] عادل أحمد حشيش، "*اقتصاديات المالية العامة*"، مؤسسة الثقافة الجامعية ،(١٩٨٣)،ص ص ١١٨-١٢٢.

إنَّ الأنواع الثلاثة السابقة أما أن تمثل نفقات حقيقية أو نفقات تحويلية. وفي حالة النفقات الحقيقية فإنها تشكل طلبا مباشراً على الموارد بواسطة الحكومة(يطلق عليها أحيانا (الامتصاص الحكومي للموارد) [1] يترتب عليه اضافة مباشرة للناتج القومي .

في حين يتوقف أثر النفقات التحويلية في الناتج القومي على كيفية تصرف المستفيدين منها. ويترتب على ذلك أن أثر الانفاق التحويلي على الناتج، إنما يكون أثرا غير مباشر (أخذا في الاعتبار أن الانفاق الحكومي التحويلي يعد أحد الأدوات الحكومية الاساسية للتأثير المباشر في نمط توزيع الدخل كما سيتم توضيحه فيما بعد).

ويجدر بنا التوقف عند نوع معين من الانفاق الحقيقي يتمثل في (الاستثمار العام). فالنفقات الاستثمارية العامة، هي بالتعريف، تلك النفقات المتعلقة بتكوين رؤوس الاموال العينية.

وينعكس أثرها المباشر بالتالي على توسيع الطاقة الانتاجية . بما يترتب على ذلك من رفع مستوى الناتج القومى الجارى (بمقدار الاستثمارات الجديدة) وفي المستقبل (بحسب طبيعة الأصول الجديدة وعمرها الانتاجي). ومن امثلتها الانفاق على استغلال أو تنمية بعض الموارد الطبيعية في المجالات التي قد يحجم القطاع الخاص عن الدخول فيها. كمشروعات الري والصرف واستصلاح الأراضي الزراعية، وصيانة وتحسين التربة، والمحافظة على البيئة .. إلى غير ذلك. ومن امثلتها كذلك الانفاق على اقامه البنية الاساسية (ما يعرف برأس المال الاجتماعي social over head capital) من طرق ومطارات وكباري وسدود ومحطات طاقة ووسائل اتصال وصوامع... إلخ.

وتنعكس أثار هذا الانفاق على الناتج القومي من خلال ما يعرف بالوفورات الخارجية Externalities التي ينتج عنها خفض تكاليف الانتاج، في المجالات الاساسية وخاصة في مجال الزراعة والصناعة.

بالإضافة إلى ما تقدم، هناك بعض أنواع" النفقات الجارية" التي تأخذ حكم الانفاق الاستثماري العام، من حيث أثرها على الناتج القومي. ونقصد بذلك تلك النفقات المخصصة للتعليم والتدريب والثقافة والصحة، وغيرها من الخدمات الاجتماعية التي تسهم بشكل مباشر في رفع الطاقة الانتاجية لعنصر العمل سواء من خلال رفع مستواه الصحي والتأهيلي، او مستوى معيشته الحقيقي بوجه عام، وانعكاس ذلك مباشرة على تنشيط الحافز على العمل المنتج الخلاق.ويشكل هذا النوع من الانفاق العام – من ثم – ما يعرف بالاستثمارات البشرية أو الانسانية

---

[1] جنات فاروق السمالوطي، مرجع سبق ذكره، ص ١٦١

(رأس المال البشري Human capital). وتعد عصب الجهد الانمائي الحقيقي في المجتمعات المختلفة.

١- أثار الانفاق على الاستهلاك والاسعار :

لقد عرضنا فيما تقدم لأثر الانفاق العام على الناتج القومي من خلال ما تمارسه الدولة بواسطة انفاقها العام من تأثير مباشر على نمط تخصيص الموارد من الاستخدامات المختلفة. ويمكن توسيع الصورة بأن نأخذ في الاعتبار ما تمارسه الدولة من توجيه غير مباشر للموارد الانتاجية سواء من خلال التأثير على قرارات الانفاق في القطاع العائلي، أو التأثير على عرض العمل، وحوافز الاستثمار في القطاع الخاص على وجه العموم. ويحدث هذا من خلال التدخل بأنواع مختلفة من الاعانات الاجتماعية والاقتصادية. وتعد الاعانات التي تمنح للمنتجين الزراعيين، أو للمصدرين، أو للمستثمرين في بعض الأقاليم، من أشهر هذه الاعانات الاقتصادية التي تلجأ إليها الحكومات المختلفة لاحداث تغيير مرغوب فيه في نمط استخدام الموارد، وتوزيعها جغرافيا مما يكون له آثار على مستوى وبنيان الناتج القومي.

ولكن ليست للإعلانات الاجتماعية والاقتصادية أثارا ايجابية على الناتج القومي في كل الظروف – فالإعانات الاجتماعية ينتج عنها رفع الميل للإستهلاك لدى المستفيدين من الفقراء او محدودي الدخل، دون اقتران ذلك بأية مجهودات انتاجية، مما قد يغذي الضغوط التضخمية ويعمل على رفع الاسعار في ظروف التخلف الاقتصادي بشكل خاص. كذلك قد تؤثر الاعانات السلعية على الاسعار النسبية للسلع والخدمات مما يعد تدخلا غير مناسب في شروط التخصيص الأمثل للموارد بوجه عام. وملخص الأمر أنه قد يكون للاعانات الاجتماعية أثارا ضارة على حوافز العمل والميل للادخار في المجتمع (في الحدود التي ينتج عنها احلال استهلاك الطبقات الفقيرة محل ادخار الطبقات الغنية). ما قد يضر بمجهودات تعظيم الفائض الاقتصادي. وبالتالي يؤدي الانفاق العام إلى زيادة الاستهلاك وخاصة استهلاك الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل كما يؤدي إلى رفع الميل للاستهلاك على المستوى القومي.

وواقع الأمر أنه لا يمكننا تحليل آثار هذه الاعانات الاجتماعية أوالإقتصادية استقلالا عن أغراض الدولة في المجالات المختلفة، سواء بالنسبة لاعادة التوازن بين الطبقات الاجتماعية المختلفة، أو توفير الحد الأدنى من الحاجات الأساسية لفئات مستهدفه، أو تشغيل عماله اضافية، أو الحفاظ على دخول العاملين في قطاع معين، أو تنمية اقليم جغرافي معين. وكذلك ما تمنحه الدولة من اعانات بغرض حماية الصناعة الوليدة.

خلاصة الأمر أن أغراض الانفاق العام متعددة ومتنوعة، وآثاره تتشعب وتنتشر في كافة جوانب الاقتصاد القومي. وكما لا يصلح التحليل الجزئي للتقييم النهائي لآثار الانفاق العام على الناتج القومي، لا يصح كذلك اغفال الاعتبارات الاجتماعية والسياسية التي تحكم سياسة الانفاق الحكومي.

ثانياً: الآثار غير المباشرة للأنفاق العام:

(بحث أثر المضاعف والمعجل)

١-١- آثار النفقات العامة من خلال أثر المضاعف..Multiplier Effect

تهدف فكرة المضاعف عند (كينز) إلى بيان أثر الاستثمار في الدخل القومي . ومؤدي افكار كينز في هذا الصدد (التي صاغها في نظريته العامة في الفائدة والنقود والتوظف الشهيرة عام ١٩٣٦) أن زيادة الانفاق الاستثماري يؤدي إلى زيادة الدخل القومي ليس فقط بمقدار الزيادة الاولية ولكن بمقادير مضاعفه يمكن تحديدها في ضوء ما تؤدي إليه الزيادة في الاستثمار من توالي الانفاق على الاستهلاك. وهذا ما يعرف" بمضاعف الاستثمار " investment Multiplier"، حيث انصرفت جهود كينز فقط إلى بيان أثر الاستثمار على الدخل القومي عن طريق نظريته في المضاعف. غير أن الفكر الاقتصادي الحديث يميل إلى توسيع فكرة المضاعف وتحليل أثره ليس فقط بالنسبة للاستثمار، ولكن بالنسبة للظواهر الاقتصادية الأخرى مثل الاستهلاك، والأنفاق العام ن وبالتالي فإنه يمكن تعميم نظرية المضاعف على هذه الظواهر أيضا[1].

ويمكن تبسيط شرح نظرية المضاعف فيما يلي ، يتولد عن الانفاق العام بالإضافة لإثاره الأولية (المباشرة) في الناتج القومي. ونمط توزيع الدخل، آثار غير مباشرة تتولد عن سلسلة الدخول النقدية التي تنتج عن الانفاق العام الأولي فالمبالغ النقدية التي تنفقها الدولة تتحول إلى دخول للفئات الاجتماعية المختلفة، هذه الدخول تخصص أصحابها جزءا منها للاستهلاك (يتحدد بحسب ميلهم الحدي للاستهلاك) والجزء الآخر للإدخار. وفي الوقت الذي يشكل فيه الجزء المدخر تسربا من دورة الدخل ، فإن الجزء المخصص للانفاق الاستهلاكي سوف يصبح بدوره دخلا اضافيا لمنتجين السلع والخدمات التي يتجه إليها الطلب الجديد (الذي يعرف بالاستهلاك المولد أو المستحث Induced consumption هذا الدخل سوف ينقسم مرة أخرى بين الاستهلاك والادخار هكذا تستمر الحلقة خلال ما يعرف بدورة الدخل تضيف إلى مقدار الانفاق الحكومي الأولي (الأصلي) زيادات متتالية ومتناقصة من الانفاق

---
(١) عادل أحمد حشيش، مرجع سبق ذكره ،ص ١٢٥ .

لاستهلاكي المولد الذي يؤدي في نهاية الامر إلى زيادة مضاعفة في الدخل القومي. وهذا هو ما يعرف بأثر المضاعف [١].

إن نظرية المضاعف تمكنا إذن من دراسة أثر تغيرات الانفاق العام على مستوى الدخل القومي، من خلال مقارنة مستوى الدخل الابتدائي (قبل التغير) بمستواه النهائي (بعد التغير). ويقدم هذا النوع من التحليل الاستاتيكي المقارن اطارا مناسبا لاستخلاص علاقات معينة بين المتغيرات المختلفة، ومن ثم لتحليل أثار التغيراتالمالية محل البحث.

لكن الواقع يشير إلى أن عملية التعديل المذكوره إنما تستغرق زمنا معينا. ولا شك أن اغفال هذا المدى الزمني لعملية المضاعف من شأنه أن يخلق مشكلات تتعلق بالتوقيت المناسب لاستخدام التدابير المالية المختلفة، مما يقلل إلى حد كبير من فرصة الاعتماد على التحليل السابق لبناء سياسة مالية تصلح للحياة الواقعية.

لقد ذكرنا ان القوة الدافعة لاثر المضاعف هي الاستهلاك المولد أو المستحث، حتى أن قيمة المضاعف ما هي إلا دالة مباشرة في الميل الحدي للاستهلاك. مكلما ارتفع الميل الحدي للاستهلاك ارتفعت قيمة المضاعف والعكس صحيح،ولما كان الميل الحدى للإستهلاك عادة اقل من الواحد ، وأكبر من الصفر، فإن قمية المضاعف تجد حدا لها في كون الميل الحدي للادخار موجبا (بمعنى أن هناك قدر من الزيادة في الدخل يدخر)

$$\text{قيمة المضاعف} = \frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

أي هي مقلوب الميل الحدي للإدخار. ولا يشكل الادخار التسرب الوحيد من تيار الدخل. فهناك تسربات أخرى تتمثل في استخدام جزء من الدخول الجديدة للوفاء بالديون أو للانفاق على الواردات أو لسداد الضرائب .. إلخ وكلما تحدث هذه التسربات كلما انخفضت قيمة المضاعف.

وتستند نظرية المضاعف إلى فكرة الميل الحدي للاستهلاك للمجتمع كله. وهو ما يمثل تبسيطا يخالف الواقع الذي يشير إلى اختلاف العادات الاستهلاكية من فئة اجتماعية إلى فئة أخرى. الأمر الذي يعني وجود مضاعف خاص لكل دورة من دورات الدخل (المشار إليها) بحسب الميل الحدى للإستهلاك للفئة المستفيدة من الإنفاق العام والصعوبة العملية لأخذ هذا في الاعتبار، واضحة،

---

[١] جنات فاروق السمالوطي، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٠.

مما يبرر الاعتماد على ميل حدي واحد للاستهلاك بالنسبة للمجتمع كله في حساب قيمة مضاعف الانفاق الحكومي.

وفي مناقشتنا للاثار غير المباشرة للانفاق الحكومي على الدخل القومي (أي في دراسة قيمة مضاعف الانفاق الحكومي) يجب ان نفرق بين أثر الانفاق الحكومي المباشر وأثر المدفوعات التحويلي. وسوف نلاحظ أن الأثر المضاعف للانفاق الحكومي المباشر هو أكبر من الأثر المضاعف للمدفوعات التحويلية. أما الفرق متمثل في حجم الانفاق الاصلي (الأولي) نفسه، وتفسير ذلك أنه في حالة قيام الحكومة بالانفاق المباشر (مشتريات من السلع والخدمات) فهذا يعني اضافة أولية إلى الناتج القومي قيمتها مساوية تماما لحجم هذا الإنفاق المباشر. ثم تبدا بعد ذلك سلسلة الانفاقات التبعية لتمثل اضافة اخرى على الدخل القومي .أما في حالة قيام الدولة بمدفوعات تحويلية فلن تظهر هذه الاضافات الأولية إلى الدخل القومي (وذلك لطبيعة النفقات التحويلية ذاتها). بل تظهر فقط سلسلة الانفاقات التبعية لتمثل الاضافة الوحيدة ، وعلى ذلك فإن حجم المضاعف في حالة المدفوعات التحويلية يكون اصغر من حجم المضاعف في حالة الانفاق الحكومي المباشر بمقدار الواحد الصحيح.

$$\text{إذ أن مضاعف التحويلات} = \frac{\text{م ح س}}{\text{١ – م ح س}}$$

حيث أن م ح س = الميل الحدي للاستهلاك.

وإذا كانا بصدد الدراسة الكاملة لاثر مضاعف الانفاق الحكومي على الدخل القومي، فإن آثار الضرائب يجب أن تكون محل اعتبار. فأي مدفوعات حكومية لا يمكن معرفة أثارها النهائية على النشاط الاقتصادي إلا بدراسة نوع المقبوضات التي تمولها. وبالنسبة لآثار الضرائب فهي تماما عكس آثار المدفوعات التحويلية. فكلا البندين يتميز بكونه تيارا من النقود لا يقابله تيارين السلع. ولهذا فإن تأثير كل منهما غير مباشر على دالة الطلب الكلي (ويتم من خلال التأثير في الانفاق الاستهلاكي والانفاق الاستثماري). وحيث أن كلا التيارين يسير في عكس اتجاه الأخر فإن مضاعف الضرائب يساوي- من حيث القيمة المطلقة- مضاعف التحويلات الحكومية. ولكنه يختلف عنه في الاتجاه

$$\text{أي يساوي} \quad \frac{-\text{م ح س}}{\text{١ – م ح س}}$$

(فزيادة) المدفوعات التحويلية تحدث أثرا بالزيادة في الدخل القومي، بينما يترتب على زيادة الضرائب أثرا بالنقصان في الدخل القومي).

وقد أمكن لكينز حل مشكلة الضرائب عن طريق التوهمية بتمويل الزيادة في الانفاق الحكومي من خلال القروض (وخاصة من البنوك). فحتى ينتج الانفاق الحكومي آثار توسعية كبيرة يجب أن يكون انفاقا خالصا جديداً، وليس انفاقا بديلا لانفاق آخر (هو الانفاق الخاص الذي ينخفض في حالة زيادة الضرائب). ولا شك أن ذلك يفترض مرونة الجهاز الانتاجي ولهذا فإن صلاحية المصاعف للاقتصادات المتخلفة. والتي تعاني من ضعف استجابة ظروف العرض لتغيرات الطلب – تعد محل شك كبير، على عكس ما قد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة بسبب ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك في المجتمعات المتخلفة ،وما يشير إليه من قيمة عالية "احتمالية" لمضاعف الانفاق العام.

ولا يشكل فرض مرونة الجهاز الانتاجي القيد الوحيد على فاعلية مضاعف الانفاق العام كاداة لتنشيط الاقتصاد القومي في ظروف البطالة. فقد تبينا من التحليل السابق لنظرية المضاعف، كيف تقوم على فروض اخرى تقلل من صلاحيتها كمنهج دقيق لدراسة الاثار غير المباشرة للنفقات العامة ونقصد بذلك "افتراض" عدم وجود تسربات – عدا الادخار يعتد بها من دورة الدخل. فضلا عن الافتراض الخاص بقيمة واحدة للمضاعف على مستوى الجماعة كلها، بصرف النظر عن اختلاف الميول الحدية للاستهلاك لدى الفئات الاجتماعية المختلفة.

اضافة إلى ما تقدم ينطوي تحليل المضاعف على فرض بقاء الامور الأخرى على ما هي عليه وهو فرض غير واقعي ،بالمثل فهناك عوامل معينة – بخلاف التسربات – قد تعمل على تخفيض أثر الانفاق الحكومي على مستوى الدخل القومي.

لعل من أهمها ما يمكن ان يتركه النشاط الاقتصادي الحكومي من أثر على الاستثمار الخاص، وعلى المتغيرات النقدية وقد كان أثر الإزاحة المترتب على التمويل بالعجز محلا لمناقشات هامة دائما. ويستحق الأمر –من ثم – وقفة قصيرة.

والمعروف أن سياسة التوسع في النفقات العامه مع الاحتفاظ بالضرائب ثابتة، سوف تؤدي لتحويل المدخرات من الاستثمار الخاص أي شراء السندات الكحومية التي تتوسع الحكومة في اصدارها لتمويل العجز في الموازنة.

ولكن الزيادة في الدخل المترتب على زيادة النفقات، سوف ترفع حجم المدخرات في نفس الوقت فإذا كان عرض النقود ثابت، فإن حجم التمويل الصافي (أثر الإزاحة الصافي) سوف يتوقف على الفرق بين حجم التغير في الانفاق الحكومي، والتغير في المدخرات. ويمكن تجنب هذه النتيجه من خلال

تغيرات ملائمة في السياسة النقدية لمنع سعر الفائدة من الارتفاع مما يدعم أثر التوسع المالي على مستوى النشاط الاقتصادي والدخل القومي .

ويبقى أن نبين أنه حتى مع وجود أثر الإزاحة المشار إليه، لن يعني هذا أن الدخل لن يرتفع مع زيادة الانفاق الحكومي لكن لا شك أن ادخال مثل هذه الاعتبارات في الحسبان، من شأنه أن يغير من نتائج التحليل السابق. كذلك يفعل ادخال الزمن في التحليل [1] ، وهو ما ننتقل إلى بيانه في ما يلي :

١-٢- أثر النفقات العامة من خلال المعجل:

يجب أن نتعرف على طبيعة المجرى الزمني لعملية المضاعف فصانع السياسة المالية يجب أن يكون ملما سواء بطول المدة الزمنية اللازمة لعملية التعديل. أو بحجم الآثار التي يمكن أن تنتج عن الانفاق الحكومي بعد مرور ستة أشهر أو سنة مثلا. ويتوقف هذا على طول فترات التأخير المتضمنة في التحليل. والنموذج البسيط لعمل المضاعف يتضمن نوع واحد من هذه الفترات. وهي الفترة المنقضية بين استلام الاسرة للدخل، وانفاق جزء منه على الاستهلاك. ويتطلب تطوير هذا النموذج ادخال فترات التأخير الأخرى مثل فترة التأخير بين المقبوضات والمدفوعات بواسطة المنشآة، وفترة التأخير بين السحب من المخزون، والاحلال محل هذا السحب.... وهكذا.

ويعود إلى ساموبلسون الفضل في دراسة الطبيعة الديناميكية لعملية التعديل التي تحدث بناء على التغير الأولى في الانفاق العام – من خلال دراسة لدالة الاستثمار المعجل وتأخذ الشكل التالي:

$$It = b + B\,(Yt\text{-}1\text{-}y1\text{-}2)$$

والاستثمار هنا دالة في كل من التغيرات السابقة في الدخل والمعامل الفني للانتاج B. (وهذا بخلاف الاستثمار المستقل، أو التلقائي، في نموذج تحديد الدخل والذي يعد دالة في سعر الفائدة)

وتفسير الأمر أن الزيادة التراكمية في الطلب الكلي (سلسلة الاستهلاكات المولدة) الناتجة عن الانفاق الأولى تتطلب زيادة الطاقة الانتاجية لمقابلتها، مما يدعو لزيادة الاستثمارات وتوقف الحاجة إلى توسيع الطاقة الانتاجية على كل من رصيد رأس المال القائم بالفعل، ودرجة استغلاله.

وهكذا يسمح تحليل المعجل بمتابعة دراسة آثار تغيرات الانفاق العام على مستوى الدخل والتشغيل في إطار ديناميكي. فالتغير في الانفاق الحكومي لا يؤدي فقط إلى زيادة مضاعفة في الدخل القومي، بفعل دورة الاستهلاكات

---

[1] جنات فاروق السمالوطي، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٨١ – ١٨٥

المولدة، بل تولد زيادة الدخل القومي بدورها تغيرات اضافية في الاستثمار تخضع بدورها لآثار المضاعف. وتدفع من جديد لزيادة الاستهلاك والدخل .. وهكذا

ويتحدد المستوى التوازني الجديد للدخل القومي بناء على قيمة كل من:

(١) الميل الحدي للإستهلاك .

(٢) معامل المعجل (أي معامل رأس المال/ الناتج أو معامل الاستثمار الذي يشير إلى حجم الإضافة المطلوبة إلى رأس المال لانتاج وحدة إضافية من الناتج).

ونلخص من ذلك إلى أن العلاقة بين زيادة الانفاق العام وما يترتب عليه من زيادة في الاستثمار يطلق عليها (المعجل) جيث يترتب على زيادة النفقات العامة بمقدار معين زيادة الاستثمار بمقدار أكبر.

فالزيادة في الدخول تعني زيادة الطلب على سلع معينة الأمر الذي يدفع المنتجين إلى زيادة انتاجهم من هذه السلع مما يستلزم زيادة الاستثمار حتى يمكن زيادة الانتاج ويتوقف أثر المعجل على المعامل الحدي لرأس المال / الناتج وهو عبارة عن عدد وحدات رأس المال اللازمة لإنتاج وحدة واحدة من الناتج. ومن المعروف أن المعامل الحدي لرأس المال / الناتج يختلف من صناعة لأخرى[١].

ولا بد من الإشارة ونحن بصدد دراسة أثر الزيادة في النفقات العامة على كل من الدخل والناتج أن نأخذ في اعتبارنا التداخل بين أثر كل من المضاعف والمعجل وهو ما يعرف "بالمضاعف المزدوج" أو "المضاعف المركب" وذلك لأنه إذا كانت الزيادة في الطلب تؤدي إلى زيادة الاستثمار فإن الزيادة في الاستثمار تؤدي أيضا إلى زيادة في الدخول ومن ثم الطلب.

---

[١] قارن :- المرجع السابق، ص ١٨٧

ثالثاً: أثر الانفاق العام على توزيع الدخل[1]

لتوضيح أثر النفقات العامة في تخفيف التفاوت في توزيع الدخل: تعرض فيما يلي مفهوم تفاوت توزيع الدخل وطرق قياسه ثم أثر النفقات العامة في تخفيف التفاوت في توزيع الدخل .

١ – مفهوم توزيع الدخل وطرق قياسه:

يمكن التمييز بين مفهومين لتوزيع الدخل: المفهوم الأول وهو التوزيع الشخصي للدخل، والمفهوم الثاني وهو التوزيع الوظيفي للدخل.

١-١-التوزيع الشخصي للدخل:

التوزيع الشخصي للدخل عبارة عن توزيع الدخل بين الأفراد أو بين الاسر عند كل فئة من فئات الدخل، ثم تجري مقارنة بين النصيب النسبي لكل مجموعة من الأفراد أو الأسر عند مختلف فئات الدخل من الدخل الاجمالي وبين الاهمية النسبية لعدد الأفراد أو العدد الأسر عند مختلف فئات الدخل من اجمالي عدد الأفراد أو عدد الأسر في المجتمع.

ويوضح المثال التالي مفهوم التوزيع الشخصي للدخل. (الجدول رقم ٨). يظهر في هذا الجدول النصيب النسبي لعدد الأسر من اجمالي الأسر في العمود (٣)، والنصيب النسبي من اجمالي الدخل في العمود (٦)، والتوزيع الشخصي للدخل عبارة عن المقارنة بين النسب الواردة في العمود (٣) والعمود (٦)عند كل فئة من فئات الدخل في العمود (١).

فعند فئة الدخل (أقل من ١٠٠ جنيه) يمثل عدد الأسر في هذه الفئة الدخلية ١٠% من اجمالي عدد الأسر وتحصل هذه الأسر على ٢,١% من اجمالي الدخل. أما عند فئة الدخل (١٠٠-٢٠٠جنيه) يكون عدد الأسر في هذه الفئة الدخلية ٥٠% من اجمالي عدد الأسر، وتحصل هذه الأسر على ٣١,٢%من اجمالي الدخل. أما عند فئة الدخل (٢٠٠-٤٠٠جنيه) فيشكل عدد الأسر ٣٠% من اجمالي عدد الأسر وتحصل هذه الأسر على ٣٧,٢% من اجمالي الدخل. أما عند فئة الدخل (٤٠٠ جنيه فأكثر) فيمثل عدد الأسر ٦٠% من اجمالي الأسر وتحصل على ٢٩,٢% من اجمالي الدخل.

---

[1] أمينة عز الدين عبد الله، مرجع سبق ذكره ،ص ص ١٤٩ -١٥٧

التوزيع الشخصي للدخل

جدول رقم (٨)

فئات الدخل بالجنيه (١)	عدد الأسر (٢)	%من اجمالي الأسر (٣)	% المتراكمة (٤)	اجمالي الدخل (٥)	% من اجمالي الدخل (٦)	% المتراكمة (٧)
أقل من ١٠٠	٢٥	١٠	١٠	١,٢٥٠	٢,١	٢,١
١٠٠-٢٠٠	١٢٥	٥٠	٦٠	١٨,٧٥٠	٣١,٢	٣٣,٣
٢٠٠-٤٠٠	٧٥	٣٠	٩٠	٢٢,٥٠٠	٣٧,٢	٧٠,٨
٤٠٠فاكثر	٢٥	١٠	١٠٠	١٧,٥٠٠	٢٩,٢	١٠٠
الاجمالي	٢٥٠	١٠٠		٦٠,٠٠	١٠٠	

المصدر: قارن

أمينة عز الدين عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ١٥١

Killick, Tony , "policy Economics", -Heinemann Educational Books, (1983),P.109.

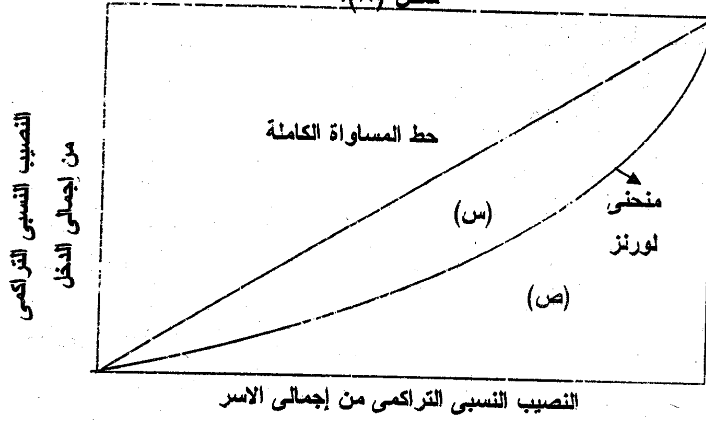
قياس التفاوت في التوزيع الشخصي للدخل:

نعرض فيما يلي أهم طرق قياس التفاوت في التوزيع الشخصي للدخل وهي: منحنى لورنز ومعامل جيني.

يتكون منحنى لورنز من كل من النسبة المئوية التراكمية لعدد الأسر (والمبينة في العمود (٤) بالجدول (٨) السابق) والنسبة المئوية التراكمية للدخل والمبينة في العمود (٧) في الجدول ذاته. ويتضمن الشكل التالي رقم (٨) خط ٤٥° الذي يمثل خط المساواة الكامله حيث تتساوى النسبة المئوية التراكمية لعدد الأسر والنسبة التراكمية للدخل عند كل نقطة على هذا الخط وكلما اقترب منحنى لورنز من خط المساواة الكاملة، كلما كان التفاوت في توزيع الدخل منخفضا والعكس صحيح بمعنى أنه كلما بعد منحنى الورنز عن خط المساواة الكاملة كلما كان التفاوت في توزيع الدخل مرتفعاً.

منحنى لورنز Lorenz Curve

شكل (٨).



معامل جيني الذي يقيس التفاوت في توزيع الدخل يتكون كما يلي

$$\text{معامل جيني} = \frac{\text{س}}{\text{س + ص}}$$

حيث (س) المساحة بين منحنى لـورنز وخـط المسـاواة الكاملـة فـي الشكل(٨)، و(ص) تمثل المساحة الواقعة تحت منحنى لورنز.

وتتراوح قيمة معامل جيني بين صفر وواحد صحيح وكلما اقتربت قيمة معامل جيني من الصفر كلما كان التفاوت في توزيع الدخل منخفضـاً، وكلما اقتربت قيمة معامل جيني من الواحد الصحيح كلما كان التفاوت في توزيع الدخل مرتفعاً.

١-٢-التوزيع الوظيفي للدخل:

يعني التوزيع الوظيفي للدخل توزيع الدخل القومي بين مختلـف عوائـد عناصر الانتاج. ويتكون من النسبة المئوية لنصيب كل من الأجور والأرباح والفائدة والريع من الدخل القومي.

وقد جرى العرف (عند استخدام التوزيع الوظيفي للدخل لدراسة تفـاوت توزيع الدخل) على تقسيم عوائد عناصر الانتاج إلى مجموعتين تضم المجموعة الأولى الأجور، وتضم المجموعة الثانية عوائد عناصر الانتاج الأخرى. ويطلق

عليها عوائد الملكية أو عوائد حقوق التملك نظراً لأن هذه العوائد هي مقابل الملكية سواء كانت عقارية أو منقولة.

ويقاس التفاوت في توزيع الدخل باستخدام التوزيع الوظيفي للدخل عن طريق أجراء مقارنة بين النسبة المئوية لنصيب إجمالي الأجور من الدخل القومي وبين النسبة المئوية لنصيب اجمالي عوائد حقوق التملك من الدخل القومي. ويدل التقارب بين النسبتين على أن التفاوت في توزيع الدخل منخفض.

ويوضح المثال التالي هذه الفكرة، إذا كانت النسبة المئوية لنصيب الأجور من الدخل القومي تساوي ٤٥%، وكانت النسبة المئوية لنصيب عوائد حقوق التملك من الدخل القومي تساوي ٥٥% يمكن القول أن التوزيع الوظيفي للدخل يتسم بالعدالة أما إذا كانت النسبة المئوية لنصيب الأجور من الدخل القومي تساوي ٢٠%، والنسبة المئوية لنصيب عوائد حقوق التملك من الدخل القومي تساوي ٨٠%، فإن التوزيع الوظيفي للدخل في هذه الحالة يتسم بالتفاوت.

٢- أثر النفقات العامة في تفاوت توزيع الدخل:

ونعرض فيما يلي أثر النفقات العامة في تفاوت توزيع الدخل على النحو التالي:

٢-١- أثر النفقات العامة في التوزيع الوظيفي للدخل .

٢-٢-أثر النفقات العامة في التوزيع الشخصي للدخل.

٢-١- أثر النفقات العامة في التوزيع الوظيفي للدخل .

تؤثر النفقات العامة في التوزيع الوظيفي للدخل عن طريق ما تدفعه الدولة من أجور ومرتبات للعاملين في الحكومة، مما يؤثر في نصيب الأجور من الدخل القومي.

٢-٢-أثر النفقات العامة في التوزيع الشخصي للدخل.

نفرق هنا بين أثر النفقات التحويلية وبين أثر النفقات الحقيقية في تخفيض التفاوت في التوزيع الشخصي للدخل.

والنفقات التحويلية وخاصة الإعانات تسهم في تخفيف التفاوت في التوزيع الشخصي للدخل. فإذا منحت الدولة إعانات نقدية للفئات المنخفضة الدخل، يرتفع الدخل النقدي لهذه الفئات ومن ثم نصيبها من الدخل الإجمالي. ويمكن قياس أثر الاعانات النقدية في التوزيع الشخصي للدخل عن طريق أجراء مقارنة بين التوزيع الشخصي للدخل قبل منح الاعانات النقدية وبعدها وذلك عن طريق اضافة عمود في الجدول رقم (٧) يتضمن الدخل بعد منح الإعانات النقدية، ثم

• تتم المقارنة بين التوزيع الشخصي للدخل قبل منح الإعانات النقدية، وبين التوزيع الشخصي للدخل بعد منح الاعانات النقدية عن طريق حساب معامل جيني من بيانات التوزيع الشخصي للدخل قبل منح الاعانات النقدي ومعامل جيني من بيانات التوزيع الشخصي للدخل بعد منح الإعانات النقدية. فإذا انخفض معامل جيني بعد منح الاعانات النقدية معنى ذلك أن منح هذه الاعانات اسهم في تخفيف التفاوت في التوزيع الشخصي للدخل.

أما في حالة منح إعانات عينية للفئات المنخفضة الدخل، فإنها تؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقي لهذه الفئات ومن ثم فهي تسهم في تخفيف التفاوت في التوزيع الشخصي للدخل الحقيقي.

هذا بالنسبة للنفقات التحويلية أما النفقات الحقيقية فيصعب قياس أثرها في تفاوت توزيع الدخل لعدم قابلية منافع السلع العامة للانقسام. فهذه السلع تؤدي إلى منافع غير قابلة للانقسام بمعنى أنه يصعب تحديد المستفيد منها ومن أمثلة هذه النفقات: نفقات الدفاع والأمن والعدالة ونفقات اقامة المشروعات العامة مثل مشروعات المياه والكهرباء والري والصرف وإنشاء الطرق والكباري[1].

وهذه كلها نفقات عامة يصعب تقسيم منافعها ولذلك يصعب تقدير أثرها على تفاوت توزيع الدخل.

---

(1) أمينة عز الدين عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٥٤ – ١٥٦



الباب الثالث

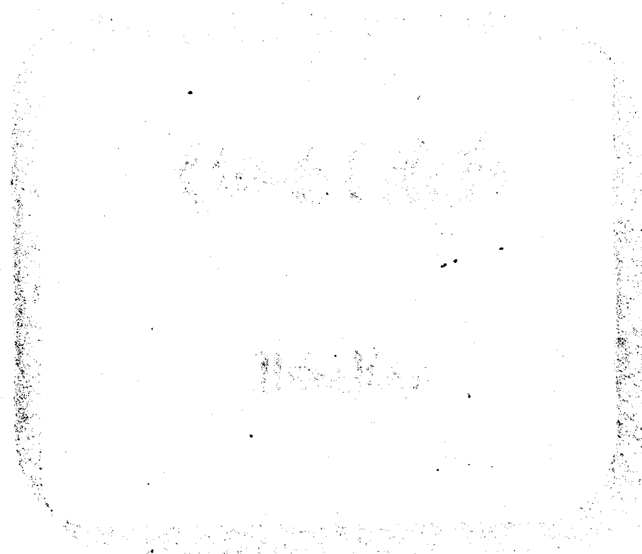
"الإيرادات العامة "

الفصل الأول: الضرائب

الفصل الثاني: القروض العامة أو الدين العام.

الفصل الأول

الضرائب



الفصل الأول

الضرائب

مقدمة:

كان الفكر التقليدي يذهب إلى أن الضريبة يجب أن تقتصر فرضها أساسا من أجل الحصول على الايرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة. وفي ضوء هذا الغرض المحدود يجب ألا يكون من شأنها أن تحدث أي تغيير في المراكز النسبية للممولين بمعنى أنه يجب أن تكون محايدة، ومن ثم لم يكن من الضروري الإلتجاء إلى الضرائب لتحقيق غرض سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي (١).

أما الفكر الحديث على الرغم من أنه لا ينكر صحة المبادئ التي نادى بها التقليديون، ولا ينكر أن الضريبة يجب أن تحقق للدولة أكبر قدر ممكن من الإيراد، إلا أنه لا يسلم بحياد الضريبة، نظراً لما لها من تأثير في البنيان الاقتصادي والاجتماعي(٢).

وهكذا نجد أن الفكر المالي الحديث أضاف إلى جانب الغرض المالي للضريبة غرضا أخر هو تحقيق أهداف الدولة من حيث الاصلاح الاجتماعي والتوجه الاقتصادي.

ومن ثم أصبحت السياسة الضريبية تلعب دوراً هاماً في إطار كل من السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية و أصبح للضريبة (أيا كانت نوعيتها) ثلاث أهداف رئيسية.

هدف مالي: لتأمين الموارد المالية للدول والحصول على أكبر حصيلة ممكنة.

---

(١) السيد عبد المولى: *المالية العامة المصرية: دراسة للاقتصاد المصري*"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥،ص٣٥٥

(٢) عاطف صدقي، ومحمد أحمد الرزاز، *المالية العامة*"، بدون ناشر، ١٩٩٣/١٩٩٤، ص ص ١٨٣-١٨٤

هدف اجتماعي: لتحقيق العدالة في توزيع الدخل والثروة بقصد تقليل الفوارق بين الطبقات، كذلك تشجيع استهلاك السلع المرغوب فيها اجتماعياً، والحد من استهلاك السلع الضارة بالمجتمع وبالصحة العامة.

هدف اقتصادي: حيث تستخدم السياسة الضريبية في تشجيع أو محاربة بعض أوجه النشاط الاقتصادي، عن طريق التمييز في المعاملة الضريبية، تشجيع الإدخار والتكوين الرأسمالي عن طريق تقرير بعض الإعفاءات تبعاً لنوع السلعة، والتخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية[١]

تمثل الضرائب المصدر الأساسي الذي تعتمد عليه الدولة في الحصول على الإيراد اللازم لمواجهة الأعباء أو النفقات العامة التي يستلزم القيام بها.

بالشكل الذي يعود بالنفع على الاقتصاد القومي في مجموعة. لذلك فهي ليست عقوبة، وإن كان يتم تحصيلها بصورة إجبارية، حيث أنها تمثل مساهمة غير مباشرة من الأفراد دافعي هذه الضرائب وبغض النظر عن مدى استفادتهم منها. لذلك فإن الضريبة لا بد وأن يتوافر بها الأركان التالية[٢]:

١- الدفع بصورة جبرية، حيث لا خيار في هذا الدفع.

٢- أنها تدفع في مقابل الاستفادة الغير مباشرة من الأنشطة التي تتولاها الدولة {وإن كان ليس من الضروري أن يتم ذلك. إن الأساس في هذه الضريبة أنها تمثل نوعاً من التضامن الاجتماعي وبدون مقابل خاص لكل من يدفعها}.

٣- الضريبة نقدية، بمعنى أنها تدفع نقدا، ولا يوجد مقابل يتم تحصيله مقابلها. فلا يقبل الدفع عينا {كما أنه انتهى العهد الذي كانت الدولة تتحصل فيه على هذه المشاركة الاجبارية بالعمل والسخرة} {مشروع حفر قناة السويس وما استخدم فيه من عماله إجبارية للعمل}.

٤- أن الهدف من هذه الضرائب وتحصيلها هو استخدامها في منفعة عامة تعود على الاقتصاد القومي في مجموعة { انشاء المطارات ،الطرق، الكباري، التعليم، الصحة... إلخ}.

٥- التناسب مع طاقة دافع الضريبة، حيث لا ينبغي أن تفوق هذه الضرائب إمكانيات وطاقات دافعي الضرائب، حيث أن الضرائب المتزايدة لا يوجد أي مبرر للدفاع عنها.

---

[١] نزيه عبد المقصود محمد ،*دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات الأجنبية* " رسالة دكتوراه (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، من ص ٩٦-٩٨.

[٢] مصطفى محمد عز العرب، مرجع سبق ذكره، ص ١٨١.

٦-عدم وجود أنواع تمييزية لهذه الضرائب، حيث أنها تفرض على كل الأفراد وبدون أدنى تمييز في المعاملة أو في تحديد وعاء الضرائب.

مبادئ الضريبة[1] :

يعتبر أدم سميث أول من اهتم بوضع مبادئ للضرائب، حيث أنه كان مهتما بالطرق التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الانتاجية وتحقيق معدل مرتفع من النمو الاقتصادي. لقد كان آدم سميث مهتما أيضا بتوفير الإيراد اللازم للدولة من أجل القيام بوظائفها الاجتماعية وتحقيق توزيع عادل لعبء الضريبة وفقا للمبادئ التالية:

١) مبدأ العدالة في توزيع المنافع:

وفقا لآدم سميث، فإن قدرة الإدارة الحكومية لأداء وظائفها سوف تتحدد بناء على إيراداتها. إن مبدأ المنفعة يعني أن عبء الضرائب ينبغي أن يقع على الأفراد بناءا على المنفعة المتوقعة من هذه المشروعات أو هذا الانفاق العام.

أن مقدار الضرائب ينبغي أن يكون بالشكل الكافي القادر الذي يتمشى مع مقدار العائد، أو بمعنى آخر يكون فرض الضرائب بما يعود بالفائدة من جراء القيام بالعمل الحكومي. إن المبدأ يعني ببساطة لا ينبغي أن تأخذ أكثر مما تعطي.

٢)مبدأ التأكد:

وهذا يعني أن دافع الضريبة ينبغي أن يكون على علم بوقت ومقدار الضرائب المطلوبة، وبالتالي لا ينبغي أن يكون هناك أي شك أو حيرة أو غموض في دفع الضرائب، وبالتالي إذا طلب دفع الضرائب قبل موعدها فهذا يسبب ارتباكاً وحيرة لدافع الضرائب.

٣) مبدأ المناسبه:

حيث ينبغي أن تتناسب الضرائب أو تتلائم مع القاعدة الضريبية المفروض عليها هذا الضرائب، وبما يحقق العدالة ويساهم بشكل فعال في تنمية موارد الدولة، فالضرائب التناسبية قد تتلائم مع مستويات الدخول

---

[1] المرجع السابق، ص ١٨٢

المتقاربة، بينما الضرائب التصاعدية تتناسب مع الدخول المتفاوتـــه فـــي توزيعها.

٤) **مبدأ الاقتصاد:**

إن تكاليف الحصول على هذه الضرائب ينبغي أن يكون أقل ما يمكن، كما أنها ينبغي أن تكون بالشكل الذي يضمن الحصول على أكبـــر إيـــراد ممكن للخزانة العامة للدولة. أحد المؤشرات في هذا هو مقدار الفرق فيمـــا بين ما يدفعه الممولون وبين تقديرات الدولة لهذه الضرائب. حيث ينبغي أن يكون الانحراف أقل ما يمكن.

٥) **مبدأ الانتاجية :**

ينبغي أن لا تساهم الضرائب في التأثير علـــى انتاجيـــة العـــاملين أو الممولين أصحاب الانشطة المختلفة، أو بمعنى آخر لا ينبغي أن تكون هذه الضرائب سببا في حدوث أية تشوهات وما ينعكس ذلك علـــى انخفـــاض إيراداتها مستقبلاً.

٦) **مبدأ المرونه:**

إن الضرائب ينبغي أن تفرض بالشكل الذي يزيد من قيمة الإيـــراد أو يخفضه في ظل أقل قدر ممكن من عدم الملاءمة وبما يتمشى مع زيادة أو خفض الانفاق الحكومي.

لذلك إذا أرادت الدولة أو كانت في احتيـــاج إلـــى إيـــرادات اضـــافية لمواجهة أزمة طارئة { زلزال أو أعصار مدمر } ينبغي أن تكون الضرائب أداة طبيعية لزيادة إيراداتها أو من خلال زيادة معدلات الضريبة القائمة.

٧) **مبدأ التنوع الضريبي:**

حيث في ظل وجود نوع واحد من الضرائب، قد يسهل مـــن التهـــرب منه، الأمر الذي يؤثر على اجمالي إيراداتها، ولكن إذا قامت الدولة بفرض أنواع متعددة، فإنه من الصعب تجنب كل هذه الضرائب بأنواعها.

كما أن هذا التنوع يقلل من مقدار مخاطر انخفاضها، حيث أنه إذا مـــا انخفض إيراد احداها أمكن تعويضه من الأنواع الأخرى.

٨) **مبدأ البساطه والسهولة:**

حيث ينبغي أن تكون الضرائب بسيطة حتى يمكـــن لـــدافعها فهمهـــا والتعرف على تأثيراتها بدون تكلفة وبالتالي إذا كان هناك صـــعوبة فـــي

فهمها، قد يلجأ إلى من يفسر له، وهذا يزيد من تكلفته، وعدم اقدامه على دفعها.

٩) مبدأ التنسيق بين الأنواع المختلفة من الضرائب:

ينبغي أن يكون هناك تنسيقا بين الأنواع المختلفه من الضرائب المفروضة، حيث قد يكون هناك ضرائب مركزية وضرائب محليه، وبالتالي لا ينبغي تحقيق نوع من الإزدواج فيما بينهما.

تقسيمات الضرائب[1]:

أولاً: من حيث موضوع الضرائب:

(١) ضريبة الأشخاص:

تعتبر ضريبة الأشخاص أقدم أنواع الضرائب التي تم استخدامها وذلك قبل زيادة الانشطة الاقتصادية كما هو الحال اليوم. لذلك كان يتم فرض ضرائب على الأشخاص بغض النظر عن النوع (ذكر / انثى) أو السن (شاب / كهل)، أو مقدار ما يملك من اراضي زراعية باعتبارها النشاط الوحيد المحدد للدخل. أن هذه الضريبة تتم من خلال وجود ضريبة ثابتة تفرض على كل فرد (رأس)، وبالتالي يكون من السهل حسبانها، والتعرف على وجه الدقه من إيراداتها الكلية. كما أنه لا يمكن التهرب أو تجنب هذه الضريبة. غير أنه يعاب عليها عدم تحقيقها العدالة نظرا لتساوي الضريبة المفروضة على كل فرد أيا كان دخله أو مقدار ما يملكه من اصول. لذلك بدأ المجتمع الضريبي التحول إلى الضرائب على الأموال.

(٢)ضريبة الأموال:

وهي ضرائب لا تفرض على الشخص ذاته، بل على مقدار أو مجموع أنشطته أو دخله أو مقدار ما يساهم به في العملية الانتاجية، بمعنى أنها لا تنظر إلى الشخص بقدر الاهتمام بالنشاط أو بالأموال التي يتعامل فيها أو يمتلكها والإيراد والدخل الناتج منها.

لذلك فإن الضرائب قد تفرض في الصور التالية:

- **ضرائب على الثروة:** باعتبارها مصدرا مهما من مصادر الحصول على الدخل، حيث كلما ارتفعت الثروة، كلما زاد الدخل المتولد أو الناتج منها.

---

[1] المرجع السابق، ص ١٩٣

- **ضرائب على الدخل:** أي أن الضرائب مرتبطة بالدخل الناتج من مصادره المختلفة

{الثروة، العمل، الربح، أو عائد الأسهم.... الخ}.

- **ضرائب على الانفاق:** باعتبار أن الانفاق يمثل أحد المعايير لفرض الضريبة، لذلك توجد ضرائب الانفاق في شكل ضريبة الاستهلاك أو ضريبة الانتاج.

- **ضرائب القيمة المضافة:** حيث تفرض الضرائب ولكن على مراحل الانتاج بدلا من تراكمها مرة واحدة في نهايته.

أولاً: ضرائب الثروة:

تعتبر ضريبة الثروة أحد المصادر الرئيسية التي يمكن الاعتماد عليها من أجل الحصول أو تحقيق مزيد من الإيرادات العامة والتي يمكن استخدامها لتغطية التزايد في الانفاق العام.

أن الثروة تمثل اجمالي الممتلكات التي يمتلكها الممول في لحظة ما من عقارات واراضي واصول مادية أخرى أو معنوية {قابلة للتقييم النقدية مثل شهرة المحل والتي يمكن معرفة مقدار ما تدره من دخل ورسملة هذا الدخل باعتباره جزاء من الثروة}. من هذا التعريف يمكن استخلاص ما يلي:

أن الثروة هي رصيد (أي قيمة في لحظة معينة)، وليست تياراً متدفقا .

أن الثروة تتعدد صورها وهي ليست قاصرة على الأصول المادية فقط، بل تشمل الأصول المعنوية.

أن الثروة قابلة للتقييم المادي، وبالتالي إذا صعب تقديرها مادياً فإنه يمكن تقديرها جزائياً. وهذا له مخاطرة في صعوبة هذا التقييم وتحصيل هذه الضريبة.

إن النقطة الأساسية في هذه الثروة ينبغي أن تكون مستغلة ، وهذا يتيح وجود دخول تساهم في زيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات، حيث أن تركها في أصول غير منتجه يعني حرمان الاقتصاد القومي من هذا الاستغلال والذي يؤدي إلى تناقص مقدار الدخل المتولد وما لذلك من آثار سلبية. لذلك قد تكون هناك أنواع مختلفة من ضرائب الثروة حتى لا يكون بها الأثر السلبي:

أ- الضرائب على الزيادة في الثروة:

حيث لا يتم فرض ضرائب على الثروة ذاتها، وإنما على الزيادة فيها. باعتبار أن ذلك ناتج لم يساهم فيه الممول، بقدر ما ساهمت عوامل خارجية

ادت إلى هذه الاستفادة. مثال ذلك التغير في سعر الصرف، وماله من أثر في ارتفاع ثروات كل الذين يملكون هذا النقد الاجنبي ويعملون في تجارته (شركات الصرافة مثلا)، أو ارتفاع قيم ثروات الأفراد الذين يساهمون في شراء الاسهم والسندات إذا ما ارتفعت قيمتها بشكل غير عادي.

ب-الضرائب على التصرف في الثروة:

وفي هذه الحالة لا تفرض الضرائب على الثروة ذاتها، ولكن عند التصرف فيها بالبيع، بالحصول على قيم ايجارية كحق انتفاع مثلا، للاراضي المملوكة. في هذه الحالة يلتزم صاحب الثروة بالمشاركة في تحمل جزءا من عبء الضرائب لمواجهة الانفاق العام.

مشكلات ضريبة الثروة:

على الرغم من أهمية هذه الضريبة وسهولة تحصيلها وتمشي ذلك مع مبادئ العدالة ، والتي من خلالها يساهم أصحاب هذه الثروات في تحمل جزء أكبر من العبء الضريبي، إلا أنها تواجه بالعديد من المشكلات.

(١) كيفية تحديد الوعاء:

ليس من السهولة تحديد ضريبة الثروة، نظرا لتعدد مصادر الحصول عليها، خاصة الأصول المعنوية والتي يصعب تقدير قيمة ثابته لها.

(٢) امكانية التهرب الضريبي واثره على الإيراد:

هناك العديد من مصادر الثروة والتي ينبغي شمولها في تحديد الوعاء الضريبي، ولكن من السهل اخفائها (مثال ذلك كميات الذهب أو المعادن النفسية الأخرى). أن التهرب سوف يكون له أثره السلبي ليس فقط في عدم الحصول على ضرائب الثروة، ولكن في ضياع فرص استخدام هذه الثروة في تحريك الموارد الاقتصادية، ووجودها في أصول خاملة لا تعود بالنفع على الاقتصاد القومي بأي صورة. لذلك فإن المشكلة هي في كيفية الجمع بين الحسنيين.

- ايجاد ثروة تساهم في دفع عجلة الاقتصاد القومي وعدم تجميدها في أصول غير منتجه.
- ايجاد ضرائب على هذه الثروة تساهم في العبء الضريبي لمواجهة الانفاق العام للدولة.

ثانيا: ضرائب الدخل:

تعد ضرائب الدخل أكثر الضرائب استخداما في الدول المختلفة، وتعتمد عليها الدول بصورة أساسية في تمويل الانفاق العام، نظرا لإتسامها

بالعمومية . حيث يشار كل أفراد المجتمع في تحمل جزء من عبء الضريبة، وبما يتمشى مع قدرته المالية (دخله المالي).

أشكال ضرائب الدخل:

تتعدد صور ضرائب الدخل حيث أنها أما أن تكون:

- ضرائب على مجموع الدخل (أيا كان مصدره)، ويطلق عليها أحيانا بالضرائب الموحدة.
- ضرائب نوعية، حيث تفرض على كل نوع من الأنشطة والتي يتولد منها الدخل، وقد يكون ذلك بأسعار مختلفة .

(١) الضريبة الموحدة:

ان الضريبة الموحدة (على مجموع الدخل) تتميز بالمزايا التالية:

١- العدالة الضريبة، حيث أن دافعها يشارك في تحمل العبء كلما زاد دخله من مصادر مختلفة.

٢- سهولة التحصيل والملاءمة بالنسبة للممول وبالنسبة للجهاز الضريبي.. حيث يتم جمع كل المصادر في وعاء واحد ويتم تحصيل الضريبة عليه، بدلا من الدخول في تفصيلات وتعدد الانشطة لكل نوع، وضرورة وجود أسعار مختلفة لكل نوع.

غير أن هذه الضريبة يعاب عليها ما يلي:

١- أن العبء الضريبي سوف يكون أكبر من العبء في ظل وجود الضرائب النوعية، نظرا لإختلاف اسعار الضريبة في ظل تعدد أنواع الانشطة المختلفة بعكس وجود سعر واحد (في المتوسط) قد يحفز الأفراد على التهرب.

٢- لا يوجد أي تمييز بين الانشطة المختلفة، التي ترغب الادارة الاقتصادية في تشجيعها ، لما لها من أثار ايجابية على الاقتصاد القومي ، كتشغيل العمالة أو المساهمة في الصناعات الإستراتيجية ... إلخ وبالتالي فرض ضريبة موحدة أو واحدة سوف يحد من فاعلية الإدارة الضريبية في منح أية استثناءات، أو اختلاف في الضرائب وفقا للجهد الذي بذل.

(٢) الضرائب النوعية على الدخل:

في ظل الضرائب النوعية ، يتحدد أو يتم تقسيم مصادر الدخل ، كل حسب نوعه ، من أجل تحديد الوعاء الضريبي، حيث يتم معاملة كل من

هذه الانشطة على حدة(دخل المهن غير التجارية، دخل العمل، الدخل الناتج من رأس المال... الخ) بحيث يكون هناك سعر مميز لكل نوع، أي أن كل دخل يعامل ضريبيا معاملة مختلفة.

ان تطبيق هذا النظام من شأنه أن يحقق المزايا التالية:

١- قدرة النظام الضريبي على تحقيق أهدافه في تحصيل الضرائب وبما يتمشى مع طبيعة ونوع كل دخل. وهذا اقرب إلى العدالة من النظام الموحد والذي لا يفرق بين الأنشطة وعائدها ومقدار ما بذل فيها من جهد.

٢- أن هذه الضرائب أكثر ملاءمة للممول وللجهاز الضريبي المنوط به تحديد العبء ومقدار الضريبة المفروضة، حيث تتم المعاملة بشكل مختلف من نشاط إلى آخر.

غير أن تطبيق الضرائب النوعية قد يصاحب ببعض الانتقادات التي من أهمها:

١- ارتفاع تكلفة التطبيق، وعدم توافر اقتصاديات التشغيل نتيجة ضرورة توافر اعداد أكبر ووقت أطول لفحص كل نوع وتصنيفه وتطبيق الضرائب عليه.

٢- صعوبة تحقيق العدالة بشكل يرضى كل أنواع الانشطة المختلفة، حيث أن تطبيق أسعار مختلفة، وتحديد هذه الأنشطة قد يصعب الوصول إليه بسبب التداخل فيما بينها مما قد يؤدي في النهاية إلى تطبيق أسعار جزافية مرتفعة عما ينبغي أو أقل مما ينبغي أن تكون عليه.

ثالثاً: الضرائب على الانفاق:

يتم فرض الضرائب على أوجه الانفاق المختلفه. وتختلف فيما بينها من ضرائب الانفاق الشخصى (مثل ضرائب الاستهلاك ، ضرائب المبيعات، ضرائب الانتاج)، والضرائب الجمركية (على الصادرات والواردات) وذلك على النحو التالي:

١-الضرائب على الاستهلاك:

وهي تمثل أكثر ضرائب الانفاق استخداما، حيث ان الواقعة المنشأة للضريبة تتميز بالوضوح لكل من الممول والإدارة الضريبية، حيث أن اجمالي ما ينفق على الاستهلاك ينبغي اخضاعه للضريبة، باعتباره مؤشرا ودليلا واضحا على القدرة على الدفع. وبالتالي القدرة على المساهمة في تحمل جزء من الاعباء العامة، وبالتالي كلما زاد الاستهلاك ينبغي زيادة مقدار المتحصل من الضرائب ، والعكس صحيح.

٢-الضرائب على المبيعات[١] :

وهي ضريبة تخضع لها جميع السلع في حالة بيعها أو تداولها، أي أنها تنصب على انفاق الأفراد. وقد تفرض الضريبة مرة واحدة في مرحلة البيع بالجملة والتجزئة. وقد تكون الضريبة العامة متتابعة، فتسري عند كل تداول، فتفرض مرة عند البيع من المنتج إلى تاجر الجملة، ومرة ثانية عند البيع من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة، ومرة ثالثة من تاجر التجزئة إلى المستهلك.

وتتميز الضريبة العامة على المبيعات بوفرة الحصيلة نظرا لتغطيتها جميع أنوع السلع. قد تكون لها أهداف أخرى ، مثل الحد من الاستهلاك ومكافحة التضخم.

وفى مصر جاء الإصلاح الضريبى متمثلا في القانون رقم (١١) لسنة ١٩٩١ بشأن فرض الضريبة العامة على المبيعات ، لتفرض على المبيعات من السلع المصنعة المحلية والمستوردة وعلى بعض الخدمات وذلك عن طريق تكليف كل منتج صناعى ، ومستورد ، وكذلك مؤدى الخدمة بتحصيل وتوريد الضريبة إلى كمرحلة أولى من مراحل تطبيق القانون ، صدر القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١ ونص في مادته الأولى على سريان الضريبة على المرحلتين الثانية والثالثة من مراحل تطبيق الضريبة ، ويقصد بذلك مرحلتى تجارة الجملة والتجزئة[٢] .

٣-الضرائب على الانتاج[٣] :

وهذه تمثل نوعا أخر من الضرائب على الانفاق على الانتاج لبعض السلع والخدمات التي ترغب الدولة في خفض انتاجها نظرا لتأثيراتها السلبية على الصحة مثلا. مثال الضرائب التي تفرض على انتاج المشروبات الكحولية، أو الضرائب التي تفرض على انتاج السجائر، بهدف الحد منها إذا كان لا بد من انتاجها. أن فرض هذه الضرائب يمثل موردا صافيا للدولة يساهم في تغطية نفقات أعباء الدولة، خاصة وأن أي زيادة فيها سوف تحقق إيرادا له أهمية حيث أن الطلب على هذه المنتجات يعد طلب غير مرن، مما يعني عدم تأثر الانتاج بشكل معنوي لأى زيادة فيها.

---

(١) حمدي أحمد العناني، *"اقتصاديات المال العامة: دراسة في اتجاهات الاصلاح المالي والاقتصادي"*، الجزء الأول : الإطار النظري، الدار المصرية اللبنانية ١٩٩٢، الطبعة الأولى ، ص ٢٤٧.

(٢) عز الدين إبراهيم (٢٠٠٢) ، *حتمية إسلوب الضريبة على القيمة المضافة لإصلاح الضريبة العامة على المبيعات في مصر "* ، القاهرة : دار النهضة العربية ص ٥ .

(٣) مصطفى محمد عز العرب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٢ .

أحد عيوب هذه الضرائب هو سهولة نقل عبؤها إلى المستهلك النهائي. وعدم مشاركة أو تحمل المنتج أي أعباء لها، حيث أن المستهلك على استعداد دائم لتقبل هذه الزيادة نظرا للحاجة الشديدة إلى هذه السلع أو الخدمات والتي تحقق له اشباع لا يمكن الاستغناء عنه (طلب غير مرن).

٤-الضرائب الجمركية:

تمثل الضرائب الجمركية أحد أنواع الضرائب غير المباشر، والتي تساهم حصيلتها في زيادة موارد الدولة، خاصة السلع التي يكون الطلب عليها غير مرن، وبالتالي فإن أي زيادة في التعريفة الجمركية سوف تدر عليها موارد أكثر.

والضرائب الجمركية يتم فرضها على مكونات التجارة الخارجية تصديرا أو استيرادا، وهي إما أن تكون ضريبة عن كل وحدة بغض النظر عن قيمتها (ثابتة)، أو ضريبة قيمية، حيث يتم فرضها على قيمة السلعة محل التصدير أو الاستيراد. وغنى عن البيان أن استخدام أي منهما سوف يكون له أثره على جودة السلع المصدرة أو المستوردة، حيث يعمد المستوردون إلى استيراد الكميات ذات الجودة المرتفعة في ظل وجود الضريبة الثابتة عن كل وحدة، بينما يقومون باستيراد الاصناف الأقل جودة في ظل الضريبة القيمية، حتى تكون الضرائب المفروضة عليهم أقل.

والضريبة الجمركية ما هي إلا ضريبة تفرضها الدولة على السلع التي يتم استيرادها أو تصديرها بهدف وضع نوع معين من الرقابة على الصادرات أو الواردات. وتتعدد طرق فرض هذه الضرائب حيث أنها قد تكون:

أ- ضريبة قيمية:

حيث تفرض الضريبة على أساس نسبة مئوية من قيمة الواردات أو الصادرات. فعلى سبيل المثال إذا كانت الضريبة على الواردات ١٠% وكانت قيمة البضاعة المستوردة تعادل ١٠٠٠جنيه مصري، فإن الضريبة الجمركية تكون مساوية ١٠٠ جنيه مصري.

ب- ضريبة ثابتة:

حيث تفرض ضريبة ثابتة عن كل وحدة من الوحدات المستوردة بغض النظر عن قيمة هذه الوحدات ولتكن ١٠٠ جنيه مثلا عن كل ثلاجة، أيا كان حجم هذه الثلاجة أو نوعها أو قيمتها.

جـ-النظام القيمي والثابت:

حيث يجمع هذا النظام كل من النظامين السابقين وذلك عن طريق فرض ضريبة قيمية عن كل وحدة مستوردة (أي نسبة من قيمتها).

بالإضافة إلى وجود ضريبة ثابتة عن كل وحدة من الوحدات المستوردة.

أسباب فرض التعريفة الجمركية:

١- حماية طائفة معينة أو عنصر معين من عناصر الانتاج من المنافسة الاجنبية.

٢- حماية الانتاج المحلي من المنافسة الاجنبية.

٣- أحد الوسائل لعلاج بعض المشاكل الداخلية كانتشار البطالة مثلاً.

٤- لعلاج العجز في ميزان المدفوعات.

٥- حماية الصناعات القومية لاغراض الدفاع والأمن القومي.

٦- تحقيق إيراد يساعد على موجهة إلتزامات الدولة القومية.

رابعاً: ضرائب القيمة المضافة:

ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة تفرض على ما تم اضافته إلى السلعة أو الخدمة عبر مراحل انتاجها ، وليس على القيمة النهائية لهذه السلعة أو الخدمة. لذلك فإن الصانع أو التاجر لن يكون مسئولا عن دفع الضريبة الكلية للسلعة كلما مرت في مراحل مختلفة قبل أن تصل إليه. (أي الفرق بين القيمة الكلية وبين قيمة المدخلات) أو بمعنى آخر هي قيمة ما تم دفعه لعوامل الانتاج المستخدمه

(اجور للعمل + فائدة لرأس المال + ريع الأرض + ربح المنظم)

ويمكن تخيل هذه القيمة المضافة على انتاج الخبز إلى أن يصل إلى مرحلته النهائية بدءا من الفلاح الذي قام بزراعة القمح، ثم أجرى عليه العديد من العمليات (مراحل الانتاج) إلى أن وصل إلى المنتج النهائي (الخبز)

حساب القيمة المضافة

جدول (٩)

المرحلة	المقبوضات	القيمة المضافة
الأولى: الانتاج الخام (القمح)	٠,١٠	٠,١٠
الثانية: الطحن	٠,٢٠	٠,٢٠-٠,١٠=٠,١٠
الثالثة: المخبز	٠,٣٠	٠,٣٠-٠,٢٠=٠,١٠
الرابعة : تاجر التجزئة	٠,٤٠	٠,٤٠-٠,٣٠=٠,١٠
سعر البيع للمستهلك ٠,٤٠ جنيه		

من الجدول يتضح كيف يمكن تحقيق أو الوصول إلى القيمة المضافة، حيث أن هناك أربعة مراحل حتى يتم الوصول إلى القيمة النهائية للسلعة أو الخدمة، حيث يقوم صاحب المطحن بشراء القمح عند سعر ٠,١٠ ويقوم ببيع الدقيق إلى صاحب المخبز بـ ٠,٢٠ أي أن المطحن قام بإضافة ٠,١٠ من خلال تحويل القمح إلى دقيق. وهكذا صاحب المخبز حيث باع الخبز إلى تاجر التجزئة بـ ٠,٣٠ أي أن المخبز اضاف ٠,٣٠-٠,٢٠=٠,١٠ أما تاجر التجزئة فأضاف خدمة البيع وبالتالي سوف يبيع المنتج بـ ٠,٤٠جنيه مما سبق يلاحظ ما يلي:

١- أن السعر النهائي الذي تقاضاه تاجر التجزئة يمثل مجموع القيم المضافة .

٢- القيمة المضافة تمثل الفرق بين المدخلات وسعر البيع.

ضريبة القيمة المضافة يتم حسابها بأكثر من طريقة:

١- طريقة الإضافة.

٢- طريقة الطرح أو الخصم.

٣- طريقة الائتمان الضريبي.

ففي ظل الطريقة الأولى، فإن القاعدة الضريبية هي عبارة عن مجموع مدخلات النشاط من عوامل الانتاج المستخدمة.

مثال:

نظرا لأن القيمة المضافة هي الفرق بين اجمالي قيمة المنتج النهائي لأي منتج مطروحا منه قيمة مدخلات العملية الانتاجية والذي يكون مساوي لاجمالي عوائد الانتاج : فإذا أمكن معرفة أن :

اجمالي الأجور	١٠٠,٠٠٠
اجمالي الفائدة المدفوعة لرأس المال	٥٠,٠٠٠
اجمالي إيجار الأرض	٥٠,٠٠٠
الربح الموزع	١٥٠,٠٠٠
إجمالي القيمة المضافة	٣٥٠,٠٠٠

فإذا فرض أن معدل الضريبة هو ١٠%

فتكون الضريبة المستحقة هي = ٣٥٠,٠٠٠×١٠%=٣٥٠٠٠جنيه

أما الطريقة الثانية فهي عبارة عن الفرق بين مبيعات المنشأة وقيمة مدخلات عملية الانتاج، وبالطبع فإن استخدام أي منهما سوف يوصل إلى نفس القيمة.

ووفقا للطريقة الثالثة يتم تحديد مقدار الضرائب على رقم الناتج الكلي، على أن يتم طرح ما قد تم تحصيله من ضرائب خلال المراحل السابقة. فإذا كان هناك أعفاء خلال أي مرحلة ، يتم خصمه من القيمة المقابلة والذي كان من المفروض سدادها على قيمة المشتريات التي تم اعفائها.

مثال:

إذا فرض أن قيمة الانتاج الكلي عبر مراحله الثلاث والضريبة المفروضة على كل مرحلة كانت كما يلي:

جدول (١٠)

المرحلة	قيمة الإنتاج الكلي	القيمة المضافة	معدل الضريبة	الضرائب
صفر	صفر	-	١٠%	-
أ	١٠٠٠	١٠٠٠-صفر	١٠%	١٠٠
ب	٢٠٠٠	٢٠٠٠-١٠٠٠	١٠%	١٠٠
جـ	٤٠٠٠	٤٠٠٠-٢٠٠٠	١٠%	٢٠٠

وبالتالي يمكن حساب الضريبة كما يلي:

الضريبة على المرحلة أ = ١٠٠٠×١٠%=١٠٠

الضريبة على المرحلة ب =(٢٠٠٠-١٠٠٠)×١٠%=١٠٠

الضريبة على المرحلة جـ =(٤٠٠٠-٢٠٠٠)×١٠%=٢٠٠

وبذلك فإن الطريقة الثانية تشبه الطريقة الثالثة في تحصيل ضريبة القيمة المضافة.

ان استخدام هذه الطريقة يساعد على تحقيق المزايا التالية:

١- تشجيع التكامل الرأسي للمنشآت، حيث تتولى كل منشأة انتاج جــزء وتسليمه إلى المنشآت الأخرى، وبالتالي يتوزع العبء الضريبي على مراحل الانتاج بدلا من تراكمه على المنتج في صورته الأخيــرة أو التامة.

٢- صعوبة التهرب الضريبي، بحيث يمكن الرجوع إلى المراحل السابقة على هذا المنتج ومعاملته ضريبيا.

٣- صعوبة تجنب الضرائب، نظرا لفرض الضــرائب علــى المراحــل المختلفة وتناسب عبؤها وملاءمته مع طبيعة النشاط.

٤- تشجيع الصادرات، نظرا لامكانية استرداد الضــريبة فــي المراحــل السابقة إذا تم تصدير المنتج.

غير أن تطبيق هذه الضريبة ليس من السهولة، حيث أنه قد يصــاحب ببعض العيوب:

١- صعوبة التطبيق، نظرا لأهمية اثبات كل مرحلة، ومقدار الضــرائب الموزعة وقيمة المدخلات.... الخ.

٢- الحاجة إلى نظام إداري ضرائبي فعال حتى يمكن تتبع مراحل الانتاج وحساب القيمة المضافة.

٣- أنه نظام غير اقتصادي ، نظرا لارتفاع تكلفة حسابه.

٤- اختلاف القيمة المضافة حسب درجة كثافة استخدام عوامل الانتــاج. الأمر الذي يؤدي إلى وجود ضرائب مختلفة.

ثانياً: تقسيم الضرائب من حيث طريقة الوصول إلى الضريبة:

(أ)ضرائب مباشرة:

على الرغم من هذا التقسيم إلى ضرائب مباشرة، وغير مباشرة إلا أن هناك اختلاف فيما يبين الاقتصاديين على تحديد كل منهمــا، لقــد عــرف ستيوارت ميل الضرائب المباشرة بأنها الضرائب التي تطلب من الأفــراد والذين يدعون ويرغبون في دفعها، بينما الضرائب غير المباشرة هي التي تطلب من قبل شخص ما في ظل التوقع بأنه سوف ينقلها إلى الآخرين.

وفقا لهذا التعرف فإن الضريبة المباشرة هي التي تدفع بواسطة الشخص المربوط عليه الضريبة مباشرة، بينما الضرائب غير المباشرة هي الضرائب التي يقع عبؤها على شخص ما، ولكنها في النهاية تدفع بواسطة شخص آخر انتقل عبؤها إليه سواء كليا أو جزئيا، وفقا للعقد المبرم بين طرفين أو وفقا لقوة المساومة فيما بين الطرفين.

إن الضرائب المباشرة أو غير المباشرة تعتمد على حقيقة ما إذا كانت سوف تدفع مباشرة بواسطة الأشخاص الذين يقع عليهم عبء الضريبة.

لذلك فإن فرض الضريبة على العقار سوف تكون مباشرة إذا كان صاحب العقار هو الساكن الوحيد فيه، إما إذا كان العقار مؤجر للغير ونجح صاحب العقار بتحميل المستأجرين بقيمة هذه الضريبة اصبحت غير مباشرة لأن صاحب العقار لم يتحمل شيئا.

أما وفقا لتايلور فإن المصطلح مباشر أو غير مباشر يتم التفرقة فيما بينهما وفقا لدرجة انتقالهما. إن الضرائب المباشرة سوف لا يتم نقل عبؤها، بينما الضرائب غير المباشرة سوف يتم نقل عبؤها إما على مرة واحدة، أو على عدة مرات.

تقييم الضرائب المباشرة:

تتميز الضرائب المباشرة بعدة مزايا منها:

١- تعتبر الضرائب المباشرة أفضل من الضرائب غير المباشرة، حيث أنها تخلق نوع من الولاء للدولة. حيث أن الأفراد دافعي الضرائب يشعرون بمشاركتهم الدولة في تحمل جزء من اعباؤها.

٢- تتميز الضرائب المباشرة بأنها تتفق مع مبدأ الاقتصاد في الجباية والتحصيل كما سبق بيانه في مبادئ الضريبة ، حيث أن تكلفتها تكون محدودة.

٣- تحقق الضرائب المباشرة مبدأ العدالة، حيث أنها أكثر اقترابا من مبدأ القدرة على الدفع، حيث من يملك هذه المقدرة سوف يشارك أكثر من ذا الذي لا يملك هذه القدرة.

٤- قابليتها للتأكد وعدم الشك في مدى دفعها، حيث أن دافع الضريبة يعرف مقدار ما ينبغي دفعه، وعلى أي أساس.

٥- أكثر مرونة، حيث يمكن زيادة معدلاتها خاصة في أوقات الازمات، مما يزيد من حصيلتها.

٦- الثبات ، تتميز الضرائب المباشرة بالثبات في تحصيلها لأن القاعدة الضريبية تتميز بالثبات، بينما الضرائب غير المباشرة لا تتميز بالثبات.

٧- الملاءمه. حيث أن الإدارة الضريبية تستمكن من حصر القاعدة الضريبية، فضلا عن وجود البيانات والمستندات والدفاتر.

غير أنه على الرغم من هذه المزايا، يوجد عيوب أو ماخذ عليها هي ما يلي:

١- أنها غير مؤكدة: نظرا لأن درجة التصاعد في معدلات الضريبة لا يمكن معرفة درجة دقته من أجل قياس المقدرة على الدفع، حيث أن الحكومة قد تنتهي أما بتصاعد أكثر أو أقل مما ينبغي.

٢- عدم الملاءمة حيث قد يطلب من دافع الضريبة دفعها مرة واحدة، كما أنها تستلزم وجود السجلات والدفاتر المحاسبية والتي تقبلها الإدارة الضريبية عند المحاسبين، وضرورة ملء نماذج متعددة إلى أن يتم الربط الضريبي.

٣- نظرا لمعرفة وعاء الضريبة، فإن الممولون قد يعمدون إلى اخفاء نشاطهم عن الإدارة الضريبية، مما يزيد من تكلفة التحصيل، وبالتالي تكون غير اقتصادية.

٤- العامل النفسي. حيث هناك شعور لدى الممولين بأن هناك تدخلا في شئون اعمالهم.

٥- أن التحصيل لا يتم في نهاية السنة الضريبية، وهذا يعني التأخر في الحصول على الضرائب.

ب- ضرائب غير مباشرة:

تتميز الضرائب غير المباشرة بما يلي:

١- التناسب والملاءمة: تتميز الضرائب غير المباشرة بأنها تعد اكثر تناسبا وملاءمة لدافعي الضريبة، نظرا لأنها تدفع على أجزاء ، وليس مرة واحدة، وفي نهاية المدة، وبالتالي فإن دافع الضريبة لن يلجأ إلى التحايل من أجل التهرب منها.

٢- عدم امكانية التهرب أو التجنب: لا يمكن لأي فرد أن يتخلف عن دفع هذه الضريبة لأنه يتم تحميلها على السعر مباشر عند اتمام عملية البيع.

٣- أنها أكثر انتاجية ومرونة، خاصة إذا كان الطلب غير مرن، حيث أن رفع السعر ولو بمعدلات بسيطة سوف يؤدي على زيادة الحصيلة.

٤- أنها تؤدي إلى تحقيق عدالة ورفاهية أفضل، نظرا لأنها تفرض على السلع التي يراد الحد منها مثل الخمور والسجائر أو الكمالية مثل اجهزة المحمول، لذك فهي لا تدفع بواسطة كل الأفراد وإنما بواسطة الأفراد الذين يستهلكون هذه السلع فقط.

٥- اتساع نطاق الضرائب غير المباشرة يعطي لها ميزة، لفرضها على الانتاج وعلى الاستهلاك، وهذا يعني مزيدا من الحصيلة.

غير أن الضرائب غير المباشرة قد تصاحب في التطبيق ببعض العيوب:

١- أنها لا تشجع على تحقيق العدالة، حيث أنها تفرض على المستهلك وبالتالي فإن الفقراء يدفعون مثل الأغنياء عند استهلاكهم وهذا يعني عدم العدالة في تحمل عبء الضرائب.

٢- أنها غير اقتصادية، حيث أنها تتطلب جهدا اضافيا في تحديدها وتحصيلها.

٣- أنها غير مؤكدة: حيث لا يمكن تقدير قيمتها بشكل كبير نظرا لأن رفع معدلاتها يعني رفع السعر، وبالتالي انخفاض الطلب، حيث لا يمكن معرفة الأثر النهائي.

٤- أنها لا تخلق الولاء أو التآلف المطلوب بين الدولة وممول الضريبة، حيث أن الضريبة يقع عبؤها في النهاية على المستهلك ، وبالتالى فإن دافعى الضرائب لا يكونوا مهتمين بمسئولياتهم تجاه الدولة.

إن هذا التقييم فيما بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة لا يعني اختيار وتفضيل أحدها عن الآخر. ولكن لبيان مزايا وعيوب كل منهما. غير أن أي إدارة ضريبة سوف تلجأ إلى استخدام كل منهما، وبما يحقق نوعا من التكامل فيما بينهما، أي أنهما مكملان وليس بديلان لأي منهما .

معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة:

(١)من يتحمل عبء الضريبة: حيث تعتبر الضرائب مباشرة إذا قام الشخص المتحمل بعبؤها بدفعها مباشرة إلى الدولة ولا يمكن له نقل عبؤها إلى شخص آخر. أما الضرائب غير المباشرة فإن دافعها يمكن له نقل عبؤها إلى شخص آخر.

(٢)كيفية أو طريقة التحصيل: الضرائب المباشرة يتم تحصيلها وفقا للمستندات والدفاتر التي يتقدم بها الممول والتي تثبت طبيعة نشاطه ورقم الأعمال وصافي الربح، أما الضرائب غير المباشرة فلا يوجد سجل ثابت دوري لها، وإنما يتم تحصيلها عن كل عملية، أي لا يوجد أثر تجميعي لها.

(٣)مدى الاستمرار والتكرار من عدمه: حيث أن الضرائب المباشرة تتميز بالاستمرار والدورية ولها صفة التكرار، نظرا لثبات النشاط، والقاعدة الضريبية القائمة. بينما الضرائب غير المباشرة فلا تتمتع بهذه الصفة، حيث أنها تختلف من حالة إلى أخرى.

(٤)طريقة الحصول على الدخل والانفاق: تفرض الضرائب المباشرة بعد الحصول على الدخل والذي يأخذ فترة حتى يتم تحقيقه، بينما الضرائب غير المباشرة يتم تحصيلها عند الانفاق.

ثالثا: تقسيم الضرائب من حيث درجة تصاعد قيمة الضريبة:

تنقسم الضرائب من حيث درجة تصاعدها إلى: ضرائب نسبية، ضرائب تصاعدية، وضرائب تنازلية. الضرائب النسبية هي التي تفرض بنسبة ثابتة من الدخل أو القاعدة الضريبية. أم الضرائب التصاعدية فهي التي تتصاعد في قيمتها مع زيادة الدخل أو القاعدة الضريبية محل الضرائب.

والضرائب التنازلية تبدأ مرتفعة على أن تنخفض في معدلاتها مع زيادة الدخل الخاضع للضريبة.

(١) الضرائب النسبية:

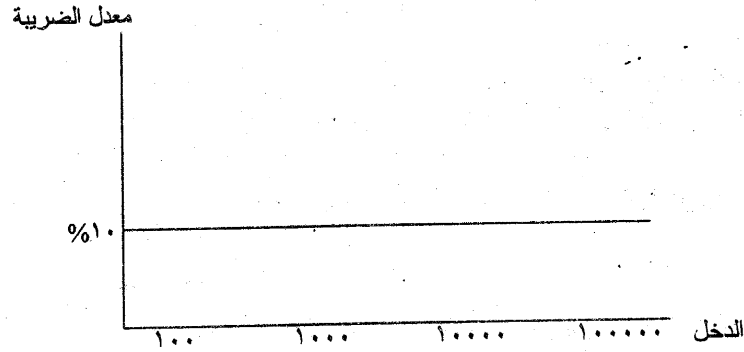
كما سبق القول فإن الضرائب النسبية سوف تفرض بنسبة ثابتة لكل الدخول، مهما ارتفعت أو انخفضت قيمة الدخل فعلى سبيل المثال، إذا كان معدل الضريبة ١٠% فإن كل الأفراد سوف يدفعوا هذه النسبة من الدخل، ولا يختلف مقدارها باختلاف الدخل، وبالتالي من السهولة معرفة مقدار الضرائب عند كل مستويات الدخول.

جدول (١١)

قاعدة الضريبة الدخل بالجنيه	معدل الضريبة	مقدار الضريبة	الدخل بعد فرض الضريبة
١٠٠	١٠%	١٠	٩٠
١٠٠٠	١٠%	١٠٠	٩٠٠
١٠٠٠٠	١٠%	١٠٠٠	٩٠٠٠
١٠٠٠٠٠	١٠%	١٠٠٠٠	٩٠٠٠٠

من الجدول السابق، يتضح أن مقدار الضريبة النسبي ثابت ١٠% على كل مستويات الدخول، بمعنى آخر فإن هذا المعدل ثابت مع اختلاف الدخول والتي يمكن التعبير عنها بيانيا في الشكل التالي:

شكل (٨)

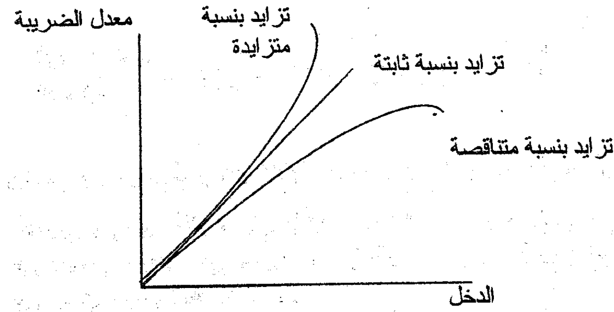


إن هذه الضرائب النسبية تتميز بالثبات ومعرفة القيمة بسهولة وبدون أدنى تكلفة، أو الدخول في مفاوضات بشأن تحديد معدلها. غير أنها بالطبع لا تحقق العدالة ، نظرا لأن أصحاب الدخول المرتفعة يدفعون نفس المعدل ١٠%، وبالتالي يترك اصاحب الدخول المنخفضة الذي يكون عبء الضريبة عليهم أكثر ارتفاعاً. نظراً لارتفاع القيمة الحدية لكل جنيه يتم استقطاعة منهم (أي أن منفعة الجنيه لن تكون واحدة).

٢-الضرائب التصاعدية:

حيثُ ترتفع فئات الضريبة المطلوب دفعها مع التزايد في الدخل، بمعنى أن يشارك أصحاب الدخول المرتفعة بشكل أكبر في تحمل عبء الانفاق العام، وبشكل أقل بالنسبة لذوي الدخول الدنيا. هذه الزيادة قد تكون بشكل متزايد أو تزيد بشكل متناقص، أو بنسبة ثابتة كما هو الحال في الشكل التالي:

شكل (٩)

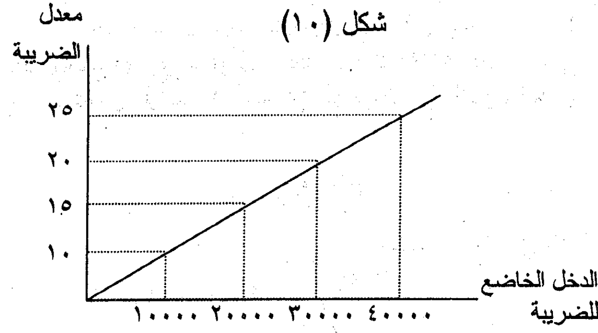


ويمكن بيان هذا التصاعد وأثره على العدالة في توزيع الدخول كما يلي:

جدول (١٢)

الدخل	الدخل الخاضع للضريبة	معدل الضريبة	مقدار الضريبة	الدخل بعد الضريبة
صفر – ١٠٠٠٠	١٠٠٠٠	١٠%	١٠٠٠	٩٠٠٠
١٠٠٠١–٢٠٠٠٠	٢٠٠٠٠	١٥%	٣٠٠٠	١٧٠٠٠
٢٠٠٠١–٣٠٠٠٠	٣٠٠٠٠	٢٠%	٦٠٠٠	٢٤٠٠٠
٣٠٠٠١–٤٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	٢٥%	١٠٠٠٠	٣٠٠٠٠

ويمكن بيان ذلك بيانيا كما يلي :



إن تطبيق هذه الضرائب التصاعدية سوف يسمح بتحقيق المزايا التالية:

١- التمشي مع مبدأ القدرة على الدفع: حيث أن ازدياد الدخل يعني امكانية قدرة الممول على دفع الضريبة، وبالتالي ينبغي أن يشارك بشكل أكبر في تحمل عبء النفقات العامة.

٢- أنها تتفق مع العدالة المطلوبة فيتحمل هذا العبء، حيث أن نسبة المشاركة تختلف فيما بين الأغنياء والفقراء، حيث يدفع الأغنياء مقدار أكبر بينما يدفع الفقراء مقدار أقل.

٣- انتاجية الضرائب تكون مرتفعة، حيث تستطيع الدولة زيادة الحصيلة من خلال تصاعد هذه المعدلات وبأقل تكلفة، ولا يتطلب ذلك جهداً إضافيا لحصر وزيادة القاعدة الضريبية.

٤- الاقتصاد في التحصيل والتكلفة، حيث يتم تحصيل الإيراد بأقل تكلفة.

٥- المرونة في التحصيل، حيث يمكن زيادة معدلاتها ويكون نسبة الضرر محدودة.

غير أن تطبيق هذه الضرائب وإن كان سوف يحقق المزايا السابقة، إلا أنه سوف يصاحب بالعيوب التالية:

١- صعوبة قياس المنفعة، وبالتالي إمكانية تحقيق المساواه بين الأفراد، نظرا لاختلاف تقييم الأفراد لكل جنيه حتى في مستويات الدخل الواحد، حيث أن منفعة النقود ليست واحدة لكل فرد.

٢- التأثير السلبي على رأس المال وزيادة معدلات التكوين الرأسمالي، لأن هذا التصاعد يعني دفع ضرائب أعلى لذوي الدخول المرتفعة، وهذا لا يحفزهم إلى تحقيق هذه الدخول المرتفعة، وبالتالي تنخفض معدلات الادخار، وما لذلك من أثر على خفض الاستثمار.

٣- زيادة فرص تجنب الضرائب، حيث سوف يبحث الممولون عن طرق مختلفة لتجنب دفع الضرائب المتصاعدة، وبالتالي اخفاء مصادر الدخل.

إن هذه الضرائب يمكن وجودها في الدول التي يتباين فيما توزيع الدخول بشكل كبير، وهذا ينطبق على الدول المتقدمة وبعض الدول النامية التي تتعدد فيها فرص الحصول على الدخول المرتفعة، أما في معظم الدول النامية فإن هذه الفرص محدودة، وبالتالي فإن اختلاف مستويات الدخول محدود، وإن وجد فهو في شريحة محدودة جدا قد لا تؤتي ثمارها هذه الضرائب التصاعدية. لذلك نجد فرص استخداماتها محدودة. وإن كان هناك مطالبة شبه يومية بضرورة زيادة معدلات الضرائب على هذه الفئة حتى تشارك بشكل أكبر في تحمل عبء النفقات العامة.

(٣)الضرائب التنازلية:

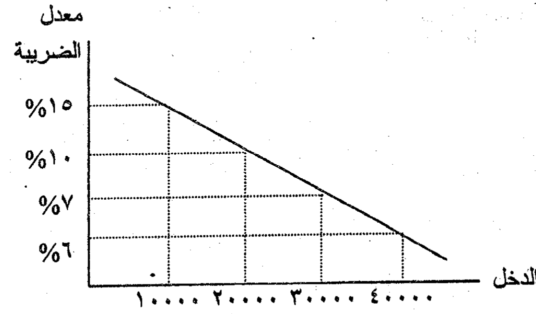
حيث يتم فرض الضرائب، ولكن بشكل تنازلي ، بمعنى أن تفرض معدلات مرتفعة على شرائح الدخل الدنيا (وهو الأغلبية)، على أن تبدأ في التنازل تدريجيا (أما بشكل محدود أو بشكل جاد). ويمكن بيان ذلك في الشكل التالي:

جدول (١٣)

قاعدة الضريبة الدخل بالجنيه	معدل الضريبة	مقدار الضريبة	الدخل بعد الضريبة
١٠٠٠٠	١٥%	١٥٠٠	٨٥٠٠
٢٠٠٠٠	١٠%	٢٠٠٠	١٨٠٠٠
٣٠٠٠٠	٧%	٢١٠٠	٢٧٩٠٠
٤٠٠٠٠	٦%	٢٤٠٠	٣٧٦٠٠

واضح من الجدول تناقص معدل الضرائب على الرغم من ارتفاع الدخول الخاضعة للضريبة. وهذا يمكن بيانه في الشكل التالي:

شكل (١١)



إن هذه الضريبة التنازلية وإن كانت تتنافى مع مبدأ العدالة، نظرا لأن دافعي الضرائب في مستويات الدخول الدنيا سوف يكونوا وقع عبء الضرائب عليهم أكثر قوة من أصحاب الدخول المرتفعة والذي يتضائل معد الضرائب عليهم. إلا أن هذه الضرائب تشجع على الادخار وزيادة فرص الاستثمار، نظرا لأنه سوف يتولد ويتراكم من أصحاب أو ذوي الدخول المرتفعة، الأمر الذي يزيد من هذه الفرص ويعمل على زيادة الاستثمار.

وعاء الضريبة (١) :

يتمثل وعاء الضريبة في مدى قدرة الممول على دفع الضريبة المفروضة عليه؛ ويتكون من :

أ- جانب عيني، وهذا يشمل مقدار الدخل أوالثروة، أو أي أصل مملوك خاضع للضريبة، بغض النظر عن الشخص دافع الضريبة.

ب-جانب شخصي ، حيث يتم مراعاة الظروف والأحوال الشخصية لدافع الضريبة، مثل الاعباء العائلية للممول، المصاريف المرتبطة بالمهنة...إلخ.

وتتميز الضرائب العينية بالسهولة والبساطة في التحصيل، خاصة أنه لا يتم خصم مقابل الأعباء العائلية أو الشخصية، كما أنه لا يتم الاهتمام بمصدر الدخل وكيفية الحصول عليه.

---

(١) مصطفى محمد عز العرب، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٢٢٧-٢٤٨

كيفية تقدير وعاء الضريبة:

يتم تقدير وعاء الضريبة وفقا للاساليب التالية:

أ- **اسلوب التقدير المباشر:** وهذا يتم من خلال السجلات أو الدفاتر والمستندات التي يتم تقديمها والتي تعكس اجمالي النشاط أو التكاليف، وصافي الربح الخاضع للضريبة. أي أن هذا الاسلوب يتميز بخضوعه للموضوعية، نظرا لوجود أسس يتم على أساسها تقدير الضرائب.

ب-**اسلوب التقدير الجزافي:** حيث يتم التقدير نظرا لعدم وجود الدفاتر أو المستندات السليمة التي يمكن الاعتماد عليها لتقدير هذه الضرائب لذلك غالبا ما يتم انتقاد اتباع هذا الاسلوب لعدم تحقيقه للعدالة والمبالغة والتعسف في التقدير، وأن الاعتماد فيه على العنصر الشخصي والذي يختلف بالطبع من شخص إلى آخر.

جـ- **اسلوب المظاهر الخارجية:** وهذا يعد أحد الطرق التي يمكن الاعتماد عليها في التقدير الجزافي السابق ذكره، والتي قد تعكس طبيعة النشاط ومدى الانفاق والأرباح المحققة، التي قد يلجأ إليها الجهاز الضريبي لتقدير هذه الضرائب، مقابل قيمة فاتورة التليفون، فاتورة الكهرباء، مدى تأثيث المنشأة، عدد العاملين وأجورهم، مساحة المشروع... إلخ.

معايير تقييم الضرائب:

إن الضرائب التي يتم فرضها لا بد أن تخضع للتقييم المستمر، للتأكد من أنها تحقق الأهداف التي من أجلها تفرض الضرائب. وعدم حدوث أي خلل في الاقتصاد القومي ككل. إن هذا التقييم لا بد وأن يتم وفقا لأسس والتي تتلخص في معيارين هما:

١-الكفاءة. ٢-العدالة.

١-الكفاءة.

إن تقييم الضرائب وفقا للكفاءة يتم وفقا لمدى تأثيرها على القرارات الاقتصادية، فيما يتعلق باستخدام الموارد الاقتصادية المتاحة الاستخدام الأمثل (والتي تتميز بالندرة) فإذا كانت هذه الضرائب سوف تؤدي إلى إيجاد نوع من الخلل، فإن هذا يعني الابتعاد عن الكفاءة، وفقا لمعايير باريتو في تخصيص الموارد الاقتصادية. مثال ذلك فرض الضرائب على العمل، وأثره في إيجاد نوع من الخلل في اتخاذ القرار بالعمل، أو اللجوء

إلى تفضيل الفراغ: إن هذا يعني عمل أقل وبالتالي تأثيره على وجود ناتج قومي أقل.

المثال الآخر للتأثير على الكفاءة من خلال الضرائب هو وجود الضرائب النوعية على بعض السلع، حيث أن ذلك يترتب عليه خلل يتمثل في الابتعاد عن السلع محل الضريبة، اللجوء إلى السلع التي لا تخضع للضريبة، الأمر الذي قد يؤثر في كفاءة استخدام الموارد المتاحة وتوجيهها بعيدا عن الاستخدام الأمثل لها.

إن الضرائب التي لا يترتب عليها أي خلل يطلق عليها الضرائب المعيارية، بمعنى لا تأثير لها على استخدام الموارد القائمة. المثال الواضح في هذا هي ضريبة الرأس، حيث لا يترتب عليها أي تغيير في استخدام الموارد وبالتالي الكفاءة فيها، حيث سيظل النشاط الاقتصادي كما هو.

٢-العدالة:

المعيار الآخر للضريبة هو العدالة، وأن كان هذا المعيار ليس اقتصادي، حيث أنه معيار اجتماعي، ويعتمد على التقدير الشخص البحت، وبالتالي فإن التقييم يختلف من شخص إلى آخر.

غير أن الاقتصاديين يمكن لهم التأثير على هذة العدالة من خلال اعادة توزيع الدخول والتي تلعب الضرائب أحد الأدوار الرئيسية في هذا. إن الضرائب سوف تغير من الاسعار النسبية للسلع، وبالتالي فإن هذا من شأنه التأثير على الأسعار النسبية بالإضافة إلى خفض القوة الشرائية للمستهلكين، حيث يمكن وجود معدلات مختلفة للضرائب، خاصة وأن حصيلتها يمكن توجيهها بما يخدم ذوي الدخول المحدودة.

من التحليل السابق يمكن استنتاج كيف أن الإدارة الضريبية سوف تلجأ إلى هذين المعيارين (الكفاءة والعدالة). غير أنه لسوء الحظ فإنه لا يمكن تحقيقهما معا، وينبغي محاولة التوازن فيما بينهما.

الطاقة الضريبية (1) :

إن الضرائب عندما يتم فرضها، فإن أحد الاعتبارات الواجب مراعاتها هو مدى قدرة هؤلاء الذين سوف يتحملون عبؤها. ولكن هذا لا يعني أن لديهم مقدار من الدخل يعادل هذه الضرائب، فعلى سبيل المثال إذا كان دخل الفرد ١٠٠٠ جنيه وكانت الضرائب المفروضة عليه تساوى ١٠٠٠جنيه أيضا، فهل هذا يعني أن الممول لديه أو يمتلك الطاقة الضريبية المناسبة.

---

(١) المرجع السابق ، ص ص ٢٣٢ - ٢٣٨

بالطبع لا . إن الطاقة الضتريبية هي قدرة الممول على دفـع الضـرائب بدون وجود تأثيرات سلبية تخفض من مستوى معيشته أو على كفاءته.

أن تحديد هذه الطاقة لها أهميتها نظرا لأنها تحد من سلطة الدولة فـي فرضها للضرائب المختلفة. حيث بعد هذا الحد سـوف تكـون للضـرائب تأثيراتها السلبية، ويبدأ الأفراد في التهرب منها. لذلك فإن الطاقة الضريبية هي الحد الأقصى لفرض الضريبة أو بمعنى آخر فهي تمثل السقف لهـذه الضرائب والذي لا ينبغي تجاوزه. إن وزير المالية سوف يضع في اعتباره هذه الطاقة الضريبية حيث لا يمكن زيادة هذه الضرائب عنها.

أو فرض ضرائب جديده أو أقل منها، حيث إذا كانت أقل أيضا فهـذا يعد ضياع موارد للدولة كان ينبغي الحصول عليها.

العوامل المؤثرة على الطاقة الضريبية:

إن هذه الطاقة الضريبية تتأثر بالعديد من العوامل بالشكل الذي لا يمكن من وجود معيار أو قيمة مطلقة واحدة لكل دولة:

١-مدى قوة أو قدرة الاقتصاد القومي ككل:

إن ثروة الدولة أو مدى توفر الامكانيات المتعددة (اقتصاديا) لها أثرها في زيادة قدرة أو قوة الدولة في تحمل العبء الضريبي والعكس صـحيح. فمثلا لا يمكن الادعاء بأن قدرة أو قوة الاقتصاد الأمريكي تعادل قـوة أو قدرة دولة نامية مثل الصومال . أن الأمر لا يختلف نتيجة لاختلاف الدول ولكن نتيجة لاختلاف قوتها الاقتصادية.

٢- توزيع الثروة :

حيث كلما كانت هذه الثروة موزعة بشكل يكاد يكون متساوي (حسـن توزيع لها)، فإن الطاقة الضريبية تكون أقل، نظرا لتوزيعها علـى عـدد كبير. وضالة دخل كل منهم، بينما إذا كان هناك سوء لتوزيـع الـدخول: أمكن الحصول على ضرائب أعلى من خلال وجود طاقات ضريبية مرتفعة يسهل التعرف عليها وفرض اعباء كبيرة عليها.

٣-حجم السكان:

كلما ارتفع عدد السكان ، فإن الطاقة الضريبية تكون أقل، وهذا بسـبب توزيع الناتج المحلي الاجمالي على عدد أكبر وبالتـالي تـنخفض الطاقـة الضريبية للفرد.

٤-درجة النمو الاقتصادي:

حيث مع ارتفاع درجة النمو الاقتصادي، ترتفع قدرة الافراد على دفع الضرائب، وتزداد الطاقة الضريبية لهم، والعكس صحيح.

٥- طبيعة النظام الضريبي القائم، ومدى الاعتماد على وجود نوع واحد من الضرائب أم ضرائب متعددة.

إن وجود ضريبة واحدة تعني طاقة ضريبية أقل، بينما وجود ضرائب متعددة، فعلى اتساع نطاق الضريبة وبالتالي الطاقة الضريبية.

٦- المستوى العام للاسعار:

إن الطاقة الضريبية سوف تتحدد من خلال الفرق فيما بين الدخل والانفاق. وبالتالي إذا ما تم ارتفاع الأسعار فإن القيمة الحقيقية لهذا الفائض سوف تنخفض وبالتالي تنخفض الطاقة الضريبية، والعكس صحيح إذا ما انخفض المستوى العام للأسعار.

٧- مدى استقرار الدخل ومدى التقلبات القائمة:

إن الطاقة الضريبية سوف تعتمد على مدى استقرار الدخل وحدة التقلبات إن وجدت فيه.فكلما كان هناك تقلبات في هذا الدخل ازدادت حدة عدم التأكد في الحصول على الدخل وبالتالي ينخفض الحافز لدفع الضرائب أو بمعنى أخرى تنخفض الطاقة الضريبية والعكس صحيح.

٨- مدى تقبل المجتمع للضرائب من عدمه:

إن الطاقة الضريبية سوف تعتمد على المجتمع الضريبي ذاته ومدى تقبله لها، إذ كلما كان هناك درجة مرتفعة من التقبل، كلما زادت الطاقة الضريبية، والعكس صحيح.

٩- التقدم الديمقراطي:

حيث أن التقدم الديمقراطي يصاحب دائما بوجود طاقات ضريبية أعلى.

١٠- طبيعة الانفاق الحكومي ومدى توقعات الأفراد للاستفادة منه:

إن الطاقة الضريبية سوف تعتمد على طبيعة الانفاق الحكومي وكيفية الاستفادة منه. فالإنفاق على السد العالي مثلا استلزم أموالا ضخمة، وعلى سنوات طويلة، ولكن الأفراد كانوا على استعداد

للمساهمة في تحمل عبء أكبر من هذا الانفاق العام. أي أن الطاقة الضريبية أعلى، نظرا للاحساس بأهمية هذا الانفاق.

نقل العبء الضريبي [1]:

يقصد بنقل العبء الضريبي نقل عبء الضريبة من الممول الملتزم قانونا بسدادها إلى شخص آخر (الممول الفعلي)، فقد يستطيع الممول الملتزم قانونا بسداد الضريبة – من خلال قوى السوق – نقل عبئها إلى شخص آخر الذي قد ينقل عبئها إلى شخص آخر وهكذا حتى تستقر الضريبة على الممول النهائي الذي يقوم بسدادها. وتعرف هذه العملية – أي نقل العبء الضريبي من شخص إلى آخر – بنقل العبء الضريبي.

ونتناول فيما يلي اشكال نقل العبء الضريبي، ثم العوامل التي يتوقف عليها نقل العبء الضريبي.

أولاً: أشكال نقل العبء الضريبي:

نفرق هنا بين شكلين من أشكال نقل العبء الضريبي وهما: النقل الكلي والنقل الجزئي، والنقل إلى الأمام والنقل إلى الخلف.

١-النقل الكلي والنقل الجزئي للعبء الضريبي:

إذا استطاع الممول الملتزم قانونا بسداد الضريبة نقل عبئها كاملا إلى شخص آخر يكون نقل عبء الضريبة نقلاً كليا. أما إذا نقل الممول الملتزم قانونا بسداد الضريبة جزءا منها لشخص آخر فيكون نقل الضريبة نقلا جزئيا. ويمكن أن نفرق في هذا الصدد بين نوعين من الضرائب، النوع الأول من الضرائب هو الضرائب التي لا يمكن نقل عبئها على الاطلاق وهي الضرائب التي تفرض على ثروات الأشخاص مثل الضرائب على دخول الأفراد من العمل مثل ضريبة كسب العمل حيث يحصل الأفراد على هذا الدخل نتيجة العمل مباشرة ولا توجد مبادلات يمكن عن طريقها نقل عبء الضريبة.

---

(١) حمدي أحمد العناني، وابنه عزالدين عبد الله، *"اقتصاديات المالية العامة"*، القاهرة: مكتبة عين شمس ١٩٩٨، ص ص١٥٧ – ١٦٢.

وكذلك الضرائب على التركات لا يمكن نقل عبئها. أما النوع الثاني من الضرائب فهو الضرائب التي يمكن نقل عبئها ، مثل ضريبة المبيعات.

٢-النقل إلى الأمام والنقل إلى الخلف:

يقصد بنقل عبء الضريبة إلى الأمام نقل الضريبة من مرحلة من مراحل الانتاج إلى المراحل التالي له ويتم ذلك عن طريق رفع سعر السلعة بمقدار الضريبة أو بجزء منها. أما نقل عبء الضريبة إلى الخلف فيعين نقل عبء الضريبة من مرحلة من مراحل الانتاج إلى مرحلة سابقة وذلك عن طريق تخفيض أسعار عوامل الانتاج المستخدمة في انتاج السلع بمقدار الضريبة .

ويخلص من ذلك إلى أن نقل عبء الضريبة يتم عن طريق تغير الأسعار (السلع وعوامل الانتاج) الأمر لذي يتوقف على مقدرة الممول المكلف قانونا بسدادها على تغير الأسعار، وهذا الأمر يتوقف على الظروف الاقتصادية العامة.

ثانيا: العوامل التي يتوقف عليها نقل العبء الضريبي [1] :

يتوقف نقل عبء الضرائب على عدة عوامل أهمها : الفن الضريبي، ومرونة العرض ومرونة الطلب والظروف الاقتصادية العامة.

١-الفن الضريبي:

لقد ذكر من قبل أن نقل عبء الضرائب يتم من خلال المبادلات التي تمكن الممول المكلف قانونا بسدادها من نقل عبئها إلى شخص آخر. وكلما كان وعاء الضريبة قريبا من المبادلات كلما سهل نقل عبئها. وعلى ذلك يمكن القول أن نقل عبء الضرائب غير المباشرة أسهل من نقل عبء الضرائب المباشرة. وذلك لأن الضرائب غير المباشرة تفرض على وعاء قريب من المبادلات وهو انتاج السلع وتداولها، في حين تفرض الضرائب المباشرة على الدخول وعلى رؤوس الأموال.

---

[1] رفعت المحجوب، مرجع سبق ذكره، ص ص ٣٦٨-٣٧٥

٢- مرونة العرض ومرونة الطلب:

تعرف مرونة العرض بأنها مدى حساسية الكمية المعروضة بالنسبة للتغيرات التي تحدث في الأسعار. وتقاس مرونة العرض بنسبة التغير في الكمية المعروضة إلى نسبة التغير في الأسعار. ويكون العرض مرن إذ أدى تغير بسيط في الأسعار إلى تغير كبير في الكمية المعروضة وتتوقف مرونة العرض في المدى القصير على مقدار المخزون من السلعة، وعلى مدى قابليتها للتخزين. وتتوقف مرونة العرض في المدى الطويل على قدرة المنتجين على تغير الكمية المعروضة والتي تتوقف على قدرة عوامل الانتاج على الانتقال من فرع لآخر من فروع الانتاج. وتساعد معرفة مرونة العرض في تحديد استقرار العبء الضريبي أو الشخصي الذي يقوم بسداد الضريبة. فقدرة المنتجين على نقل عبء الضريبة تتجه اتجاها طرديا مع مرونة العرض.

أما مرونة الطلب فهي مدى حساسية الكمية المطلوبة بالنسبة للتغيرات التي تحدث في سعرها. وتقاس مرونة الطلب بنسبة التغير في الكمية المطلوبة إلى نسبة التغير في الأسعار. ويكون الطلب مرن إذا ترتب على تغير بسيط في الأسعار حدوث تغير كبير في الكمية المطلوبة.

وتتوقف مرونة الطلب على مدى أهمية السلعة بالنسبة للمستهلك (السلع الضرورية، السلع الكمالية) وعلى مدى وجود بديل للسلعة وعلى درجة كمال البديل.

وتتجه قدرة المنتجين على نقل عبء الضريبة اتجاها طرديا مع مرونة العرض واتجاها عكسيا مع مرونة الطلب. فإذا كان العرض مرنا يستطيع المنتج في حالة فرض ضريبة على السلعة التي ينتجها، أن يخفض العرض وأن يرفع السعر وأن ينقل عبء الضريبة إلى المستهلك. وإذا كان الطلب مرنا فلا يستطيع المنتج رفع السعر وبالتالي لا يستطيع نقل عبء الضريبة.

٣-الظروف الاقتصادية العامة:

يقصد بالظروف الاقتصادية العامة حالة الرواج أو الكساد التي يتعرض لها المجتمع. ففي فترات الرواج ترتفع الدخول وتنخفض مرونة

الطلب مما يمكن المنتجين من نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين ويؤدي إلى رفع أسعار السلع بمقدار الضريبة. أما في فترات الكساد فتنخفض الدخول وترتفع مرونة لطلب فلا يستطيع المنتجون في هذه لحالة نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين عن طريق رفع أسعار السلع ،مدار الضريبة، وذلك حتى لا ينخفض الطلب على السلع وبالتالي ،احها.

مقارنة بين النظام الضريبي السابق والنظام الضريبي الجديد :

أولاً: النظام الضريبي السابق:

١- سمات النظام السابق للضرائب على الدخل والأرباح:

يتضمن النظام الضريبي السابق في مصر كلا من:

أ- الضرائب المباشرة على دخل الأشخاص الطبيعيين، وعلى أرباح شركات الأموال.

ب- الضريبة العامة على المبيعات.

جـ- الضرائب الجمركية.

د- مجموعة من الضرائب والرسوم السيادية الأخرى تشمل الدمغة، والأتاوات، ورسوم تنمية موارد الدولة وغيرها.

وبالنسبة للضرائب المباشرة على الدخل والأرباح ، فإنه كان يحكمها القانون (١٥٧) لسنة ١٩٨١ (بتعديلاته) (١) . والذي استهدف الانتقال إلى نظام الضريبة الموحدة على مختلف مصادر الدخل. لذلك اتجه إلى التفرقة في المعاملة الضريبية بين دخول الأشخاص الطبيعيين من ناحية، ودخول شركات الأموال من ناحية أخرى، على اعتبار أن الضريبة الموحدة على الدخل يقتصر نطاقها على دخول الأشخاص الطبيعيين دون شركات الأموال. إلا أن هذا الهدف لم يتحقق تماما، ولم تولد الضريبة الموحدة مكتملة، حيث اقتصر تطبيقها -في نطاق دخول الأشخاص الطبيعيين- على إيرادات النشاط الصناعي والتجاري، وإيرادات المهن غير التجارية، وإيرادات الثروة العقارية. وافردت لكل من إيرادات رؤوس الأموال

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون قد الغي العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والذي يعد أول قانون لضرائب الدخل في مصر. وقام على نظام الضرائب النوعية على فروع الدخل. ثم توجت بالضريبة العامة على الإيراد التي تقررت بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩. والذي ألغي بالمثل بصدور هذا القانون.

المنقولة، والمرتبات معاملة ضريبية منفصلة. ولذا نجد أن القانون السابق ينقسم إلى ثلاث كتب [١]

***الكتاب الأول:** ويعالج الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والتي اقتصرت على الثلاثة أنواع من الإيرادات سابق الإشارة إليها. وتسري الضريبة على شرائح هذه الإيرادات، بعد خصم الأعباء العائلية، بسعر تصاعدي (مادة ٩٠)، كالآتي:

-الشريحة الأولى حتى ٢٥٠٠ جنيه بسعر ٢٠%.

-الشريحة الثانية أكثر من ٢٥٠٠ جنيه وحتى ٧٠٠٠جنيه ٢٧%.

-الشريحة الثالثة أكثر من ٧٠٠٠ جنيه وحتى ١٦٠٠٠ جنيه ٣٥%.

-الشريحة الرابعة أكثر من ١٦٠٠٠ جنيه ٤٠%.

هذا بينما تم أفراد إحكام خاصة لكل من :

- إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وتخصم من المنبع بسعر ٣٢%.

- إيرادات المرتبات وما في حكمها، وتخضع للضريبة بسعر ٢٠% حتى ٥٠٠٠٠جنيه، وبسعر ٣٢% فيما زاد عن ذلك. فيما يشير إلى معادلة متميزة لأصحاب الأجور.

ويحدد القانون السابق حدود الاعفاء للاعباء العائلية (مادة ٨٨) على النحو التالي:

- ٢٠٠٠ جنيه سنويا للممول الأعزب.

- ٢٥٠٠ جنيه سنويا للممول المتزوج ولا يعول أولاد أو غير المتزوج ويعول ولدا أو أكثر.

- ٣٠٠٠ جنيه سنويا للممول المتزوج ويعول ولدا أو أكثر.

ويتضمن القانون السابق لضرائب الدخل - بالإضافة إلى الاعفاء المقرر للأعباء العائلية- مجموعة واسعة من المزايا والخصومات الأخرى التي تختلف بإختلاف مصدر الدخل، وتعمل على تخفيض الأسعار الفعلية

---

(١) جنات فاروق السمالوطي، *الإصلاح الضريبي في مصر والمعادلة الصعبة*"، ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر (اصلاح المالية العامة في مصر)، جامعة القاهرة، ٧-٨ يونيو ٢٠٠٥،ص٢.

لضرائب الدخل مقارنة بأسعارها الأسمية الواردة في نصوص التشريع الضريبي، كما يتضمن القانون اعفاءات واسعة لكل من دخل الفائدة والنشاط الزراعي بشكل خاص.

***الكتاب الثاني** : ويعالج الضريبة على أرباح شركة الأموال ، بما في ذلك البنوك والشركات الاجنبية والهيئات العامة والبنوك والشركات المملوكة للدولة. ويتضمن ثلاثة أسعار ضريبية كالآتي: ٤٠% سعر عام، ٣٢% لأنشطة التصنيع والتصدير، ٤٠,٥٥% لأنشطة البترول. كما يتضمن، مثل الكتاب الأول، مجموعة من المزايا والأعفاءات الضريبية ، تحابي أغلبها الشركات المساهمة ومن أهمها:

–٢٥% من تكلفة الآلات والمعدات الجديدة (اهلاك اضافي بخلاف الاهلاكات الحقيقية للأصول).

–نسبة من رأس المال المدفوع للشركة المساهمة المسجلة بسوق الأوراق المالية.

–أرباح صناديق الاستثمار.

–ارباح كل من شركات استصلاح واستزراع الأراضي، وشركات الانتاج الداجني، وحظائر المواشي وتسمينها، وشركات مصايد الأسماك، وشركات تربية النحل.

–أرباح الشركات الصناعية التي تستخدم ٥٠ عاملا فأكثر.

***الكتاب الثالث:** يتضمن احكاما تنظيمية عامة يتعلق أهمها بحصر الممولين، والتزاماتهم، والطعون الضريبية، وتحصيل دين الضريبة، ونظام العقوبات[1] .

ثانيا: النظام الضريبي الجديد: قانون الضريبة على الدخل الجديد قانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥:

تلعب السياسة الضريبية عدة أدوار هامة في المجتمع، فهي من جهة احدى الآليات الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية بين مختلف الفئات

---

[1] المرجع السابق ، ص٤

والشرائح الاجتماعية، كما أنها تعتبر، من جهة أخرى من أهم العوامل المؤثرة على القدرات الاقتصادية والتنافسية للدولة ، وذلك بما لها من تأثير واسع النطاق على أداء كافة القطاعات الفاعلة في المجتمع، فبالاضافة إلى تأثير السياسة الضريبية وآلياتها على مسار الاستثمار القومي بشقية المحلي والأجنبي، فإنها تمثل عامل اساسيا في تحديد قدر الدولة على أدارة النشاط الاقتصادي وتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد استقر الفكر الاقتصادي والمالي الحديث على أن الاصلاح الضريبي الكفء هو الذي يساعد على إيجاد مناخ جيد للاستثمار، مع ضمان تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة الضريبية، ويوفر الموارد المالية اللازمة لخزائن الدولة لتمويل الانفاق الاجتماعي في آن واحد. شريطة أن يتحقق ذلك في اطار من التنسيق والتناغم بحيث لا يطغي هدف على آخر.

وبالتالي فالسياسة الضريبية الكفء هي التي تتمكن من توليد زيادات في الإيرادات بما يتواكب مع النمو في الدخل الاسمي دون تغييرات متواترة ف يمعدلات الضرائب أو ادخال ضرائب جديدة.

من هذا المنطلق تأتي أهمية الاصلاح الضريبي كمكون أساسي في معظم برامج التطوير والتحديث التي تتبناها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء.

وتشير كافة الدراسات العلمية والاكاديمية على أن المنظومة الضريبية السابقة كانت معاني من مشكلات عديدة أهمها [1] :

- التوسع في منح الإعفاءات الضريبية –مع التمييز لصالح الشركات الكبيرة على حساب الشركات الصغيرة– والتي لم تحقق النتائج المرجوه منها.
- إنخفاض حدود الإعفاء وإرتفاع العبء الفعلى للضريبة على الممول
- إرتفاع أسعار الضريبة على أرباح الشركات بصفة عامة .
- عدم شمول المجتمع الضريبى ، إذ تفرض الضريبة على شريحة صغيرة للغاية لا تمثل المجتمع الضريبى الحقيقى ، وهو ما يرجع

---

(١) مكتب وزير المالية "ملامح قانون الضرائب الجديد"، ورقة مقدمة في مؤتمر *(الاصلاح الضريبي في مصر والخبرة الدولية)*، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ٣٠ نوفمبر ٢٠٠٤ ، ص ٣.

إلى وجود جانب كبير من الاقتصاد القومي يعمل في ظل اطار غير رسمي ولا تخضع للضريبية.

-ومن ناحية أخرى تعاني الإدارة الضريبية الكثير من أوجه الخلل والتعقيدات والافتقار إلى المرونة وتعدد أسعار الضرائب الأمر الذي يؤدي إلى زيادة معدلات التهرب، وضعف معدلات التحصيل، وزيادة حجم المتأخرات الضريبية .

***ملامح قانون الضرائب على الدخل الجديد:**

جاء قانون الضرائب على الدخل الجديد ليعالج المشاكل السابقة من خلال مسايرة أهم اتجاهات التطور الضريبي في دول العالم. ومعبرا عن تطور نوعي في اتجاه الاصلاح الحقيقي لضرائب الدخل والأرباح في مصر سواء من حيث الفلسفة أو التشريع أو الإرادة. ويتضح ذلك من عرض أهم محاور هذا القانون. والتي يمكن تلخيصها في أربعة محاور أساسية كما يلي:

أولاً: توسيع المجتمع الضريبي.

ثانيا: تخفيض الأعباء الضريبية على الممولين.

ثالثا: الحياد تجاه النشاط الاقتصادية. والكيانات القانونية المختلفة.

رابعا: رفع كفاءة الإدارة الضريبية.

وقد جاء ذلك من خلال ثماني كتب في القانون الجديد على النحو التالي:

أولاً: توسيع المجتمع الضريبي.

إتجه القانون الجديد إلى توسيع المجتمع الضريبى من خلال عدة إجراءات أهمها ما يلى :

١- الأخذ بالمفهوم المجمع للدخل من كافة مصادره كأساس لضريبة موحدة على الدخل الشخصي. حيث تفرض الضريبة، بجدول واحد للشرائح والأسعار، على مجموع صافي دخل الاشخاص الطبيعيين من المصادر الآتية:

- المرتبات وما في حكمها.
- النشاط التجاري أو الصناعي.
- النشاط المهني أوغير التجاري.

- الثروة العقارية.

وهكذا تنتهي التفرقة في المعاملة الضريبية بين المرتبات وباقي مصادر الدخل الشخصي.

٢- شمول الأوعية الخاضعة من خلال إلغاء العديد من الخصومات والاستقطاعات الضريبية، والتوسع في تعريف الدخل الخاضع. مثال ما نص عليه القانون من اخضاع ما يستحق للمول من مرتب وما في حكمه نتيجة عمله لدى الغير سواء بعقد أو بدون عقد، بصفة دورية أو غير دورية للضريبة. بالإضافة لاخضاع المزايا العينية (مادة ٩). وإن تداركت مناقشات مجلس الشعب هذه النقطة الأخيره بإعفاء بعض المزايا العينة الجماعية (وذلك بإضافة بند جديد (رقم٥) إلى المادة ١٣ [١].

٣-إلغاء العديد من الإجازات الضريبية المقررة وفقا لقانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم (٨) لسنة ١٩٩٧، فيما عدا الشركات التي بدأ سريان مدد اعفائها قبل تاريخ العمل بهذا القانون، وإلى أن تنتهي المدة المحددة لهذا الاعفاءات. وأما بالنسبة للشركات التي انشئت وفقا لاحكام القانون المشار إليه ولم تبدأ مزاولة نشاطها أو انتاجها حتى تاريخ العمل بهذا القانون فيشترط لتمتعها بالإعفاءات المقررة أن تبدأ في مزاولة نشاطها أو انتاجها خلال مدة اقصاها ثلاث سنوات.

٤-اتجه القانون في صورته الأولى إلى اخضاع الجمعيات التعاونية واتحاداتها إلى الضريبة على أرباح الأشخاص الاعتبارية في الكتاب الثالث مادة (٤٨) [٢] وذلك لأول مرة في مصر.

واسفرت المناقشات في مجلس الشعب عن تدارك هذا بإضافة نص مع مراعاة الاعفاءات المقررة لها بحكم القانون.

٥- ادماج القطاع غير الرسمي وفقا لما يعرف بالعفو الضريبي. وذلك باعفاء كل ممول من أداء جميع مبالغ الضرائب المستحقة

---

[١] جنات فاروق السمالوطي، مرجع سبق ذكره، ص ٧.

[٢] كتاب الأهرام الاقتصادي، "*قانون الضرائب الجديد وبرنامج الاصلاح الاقتصادي*"، العدد(٢١١) (عدد خاص)، الطبعة الثالثة، ص ٣٠.

عليه، عن الفترة الضريبية السابقة على تاريخ العمل بهذا القانون وذلك بشرطين:

أ-ألا يكون الشخص قد سبق تسجيله أو تقديمه لإقرار ضريبي أو خضع لأي شكل من أشكال المراجعة الضريبية .

ب-أن يتقدم الممول باقراره الضريبي عن آخر فترة ضريبية متضمنا كل البيانات ذات الصلة. وذلك قبل مضي سنة من تاريخ العمل بهذا القانون. ويسقط الاعفاء اذا لم ينتظم الممول في تقديم اقراراته الضريبية عن دخله عن الفترات الضريبية الثلاث التالية.

ثانيا: خفض الأعباء الضريبية على الممولين:

يقوم القانون الجديد على فلسفة أساسية مفادها أن سعر الضريبة الصادر سوف يحد كثيرا من التهرب ويساعد على اتساع القاعدة الضريبية وشمول المجتمع الضريبي ولهذه الأسباب وغيرها تم تخفيض أسعار الضريبة من جهة وتوسيع الشرائح الضريبية من جهة أخرى، كما حرص القانون الجديد على تعزيز العدالة الضريبية والتخفيض من الأعباء الضريبية عن كاهل الممولين وذلك عن طريق ما يلي :

١-رفع حد الإعفاء للأعباء العائلية. وبدلا من الوضع السابق (الذي كان يمنح الأعزب اعفاء سنويا قدره ٢٠٠٠ جنيه يرتفع إل ٢٥٠٠ جنيه بالنسبة للمتزوج ولا يعول، ويرتفع مرة ثانية إلى ٣٠٠٠ جنيه بالنسبة للمتزوج ويعول) تم رفع حد الإعفاء إلى خمسة آلاف جنيه من مجموع صافي الدخل السنوي للممول. دون تفرقة بين الرجل والمرأة، ودون تمييز فيما يتعلق بالحالة الاجتماعية بين الأعزب والمتزوج.

٢-وبالنسبة لأصحاب الأجور، استمر اعفاء اشتراكات التأمين الاجتماعي واقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحي. وتم زيادة الاعفاء الشخصي من ٢٠٠٠ جنيه إلى ٤٠٠٠ جنيه مقابل إلغاء كل من بدل طبيعة العمل، وبدلات التمثيل والاستقبال وحوافز الانتاج، وخصم ١٠% مقابل الحصول على الإيراد، واعفاء أجور عمال اليومية (وهي المزايا المقررة بالقانون السابق بالمواد ٥١، ٥٣ ، ٥٥).

٣-بالنسبة للضريبة على دخول الأشخاص الطبيعيين (وينظمها الكتاب الثانى من القانون الجديد) تم توسيع الشرائح الدخلية، وخفض الحد الأعلى لسعر الضريبة إلى ٢٠%. وبدلا من التقسيم السابق لأربع شرائح وبحد أقصى ٤٠% لأكثر من ١٦,٠٠٠ جنيه، تم توسيع الشرائح في القانون الجديد لتشمل كافة الشرائح على النحو التالي:

- **حتى ٥٠٠٠ جنيه سنويا معفى.**
- **الشريحة الأولى أكثر من ٥٠٠٠جنيه حتى ٢٠٠٠٠جنيه السعر ١٠%.**
- **الشريحة الثانية أكثر من ٢٠٠٠٠جنيه حتى ٤٠٠٠٠ جنيه السعر١٥%.**
- **الشريحة الثالثة أكثر من ٤٠٠٠٠جنيه يكون سعر الضريبة ٢٠%.**

ولمعرفة مدى التقدم في هذا المجال يكفي مجرد النظر إلى الموضوع السابق والأسعار الضريبية السابقه وهي كانت على النحو التالي:

- **الشريحة الأولى أكثر من ٢٥٠٠جنيه سنويا السعر٢٠%.**
- **الشريحة الثانية أكثر من ٢٥٠٠حتى ٧٠٠٠ جنيه السعر٢٧%.**
- **الشريحة الثالثة أكثر من ٧٠٠٠ جنيه حتى ١٦٠٠٠جنيه السعر ٣٥%.**
- **الشريعة الرابعة أكثر من ١٦٠٠٠جنيه تخضع لضريبة ٤٠%.**

وبالنسبة للمرتبات وما في حكمها فسعر الضريبة ٢٠% حتى ٥٠٠٠٠جنيه، و٣٢% عل مازاد عن ذلك.

ومن المقارنه بين الوضعين نلاحظ أن الشرائح الضريبية قد اتسعت بصورة كبيرة، وبالتالي انخفضت الضرائب المستحقة عليها بصورة أكبر.

٤-بالنسبة للضريبة على أرباح الأشخاص الاعتبارية (وينظمها الكتاب الثالث من القانون الجديد)، اصبحت تشمل وفقا للقانون الجديد وبالاضافة لشركات الأموال – شركات الأشخاص وكذلك شركات الواقع. كما تشمل الجمعيات التعاونية واتحاداتها، والهيئات العامة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية العامة بالنسبة إلى ما تزاوله من نشاط خاضع للضريبة، هذا بالإضافة إلى البنوك والشركات والمنشآت الأجنبية، والوحدات التي تنشئها الإدارة المحلية بالنسبة لما تزاوله من نشاط خاضع للضريبة.

– وتفرض الضريبة على صافي ارباحها السنوية بسعر ٢٠% دون تفرقه بحسب النشاط كما كان الوضع سابقا.

واستثناءا من هذا السعر، تخضع ارباح هيئة قناة السويس والهيئة العامة للبترول والبنك المركزي للضريبة بالسعر السابق ٤٠%. كما تخضع أرباح شركات البحث عن البترول والغاز وانتاجها للضريبة بنفس السعر الذي كان ساريا وهو ٤٠,٥٥%.

هذا ويحدد الكتاب الرابع من القانون الجديد احكام الضريبة المستقطعة من المنبع. وتخضع لهذه الضريبة بسعر ٢٠%، ودون خصم أية تكاليف، العوائد والاتاوات [1] ومقابل الخدمات المدفوعة لغير المقيمين في مصر . والمبالغ التي تدفع لأي شخص طبيعي على سبيل العمولة أو السمسرة غير المتصلة بمباشرة مهنته. ويعفى من هذه الضريبة عوائد القروض والتسهيلات الائتمانية التى تحصل عليها الحكومة ووحدات الإدارة المحلية وغيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة وشركات القطاع العام من مصادر من خارج مصر وتم إضافة القطاع الخاص أثناء مناقشة القانون في مجلس الشعب (بشرط أن تكون مدة القرض أو التسهيل ثلاث سنوات على الأقل) .

٥- رفع نسبة الخصم الفوري من ٢٥% سابقا إلى ٣٠% حاليا من تكلفة الآلات والمعدات المستخدمة في الانتاج بشرط إمساك دفاتر منتظمة.

٦- تبسيط أحكام الاهلاك. ويتم حساب اساس الاهلاك بعد خصم نسب الـ ٣٠% المذكورة.

٧- الغاء رسم تنمية موارد الدولة والذي كان يفرض سابقا بنسبة ٢% على ما يجاوز ١٨٠٠ جنيه من أرباح شركة الأموال.

---

[1] يقصد بالأتاوات : المبالغ المدفوعة أيا كان نوعها مقابل استعمال أو الحق في استعمال حقوق النشر الخاصة بعمل أدبي أو فني أو علمي بما في ذلك أفلام السينما، وأي براءة اختراع أو علامة تجارية أو تصميم أو نموذج أو خطة أو تركيبة أوعملية سرية أو مقابل استعمال أو الحق في استعمال معدات صناعية أو تجارية أو علمية أو معلومات متعلقة بالخبرة الصناعية أو التجارية أو علمية .

– المصدر قانون الضرائب على الدخل –الكتاب الأول، كتاب الأهرام الاقتصادي ، ص ٢

ثالثا: الحياد تجاه الانشطة الاقتصادية والكيانات القانونية المختلفة:

اتجاه القانون الجديد إلى إزالة التشوهات الاقتصادية الناتجة عن اختلاف المعاملة الضريبية من خلال:

١-توحيد المعاملة الضريبية لكافة الانشطة الاقتصادية باخضاعها لسعر ضريبي واحد ٢٠%. وهذا بدلا من التمييز الذي كان قائما في القانون السابق بين النشاط الخدمي والتجاري حيث يعامل بسعر ضريبة ٤٠%، والنشاط الصناعي والتصديري ويعامل بسعر ضريبي ٣٢% .

٢-توحيد المعاملة الضريبية للكيانات القانونية المختلفة. وبدلا من التمييز السابق بين شركات الأموال من جهة.. وشركات الأشخاص من جهة أخرى. والتمييز داخل شركات الأموال لصالح الشركات المساهمة بوجه عام، والمسجلة في سوق الأوراق المالية بوجه خاص. فقد تم توحيد المعاملة الضريبية لكافة هذه الأشكال القانونية، التي أصبحت- وفقا للقانون الجديد. تندرج تحت ما يعرف بالاشخاص الاعتبارية.

رابعا: رفع كفاءة الأدارة الضريبية:

اتجه القانون الجديد إلى فتح صفحة جديدة في العلاقة بين الممول والإدارة الضريبية في مصر من خلال عدة إجراءات أهمها ما يلي:

١-تصفية النزاعات القائمة . حيث نصت المادة الخامسة من مواد الاصدار على انقضاء الخصومة في جميع الدعاوي المقيدة والمنظورة لدى جميع المحاكم قبل أول اكتوبر ٢٠٠٤ بين المصلحة والممولين والتي يكون موضوعها الخلاف في تقدير الضريبة. وذلك إذا كان وعاء الضريبة محل النزاع لا يتجاوز عشر آلاف جنيه. وفي غير الدعاوي المنصوص عليها في المادة الخامسة، نصت المادة السادسة من مواد الإصدار على حق الممولين في طلب إنهاء المنازعات القائمة بينهم وبين مصلحة الضرائب خلال سنة من تاريخ العمل بهذا القانون مقابل أداء نسبة من الوعاء السنوي للضريبة المتنازع عليها، تترواح بين

١٠% كحد أدنى، و ٤٠% كحد أقصى من قيمة الضريبة المستحقة بحسب قيمة الوعاء المتنازع عليه [١].

٢-كذلك نصت المادة (٨٤) على التزام المصلحة بقبول الاقرار الضريبي المقدم من الممول على مسئوليته. كما نصت المادة (٨٩)،(٩٠) من القانون الجديد على أن تربط الضريبة على الأرباح الثابتة من واقع الإقرار المقدم من الممول وبمراعاة القواعد المقررة في هذا الشأن. ولا يجوز للمصلحة عدم الاعتداد بها إلا بناء على أسباب موضوعية أو مستندات تثبت بعدم صحتها. وكلها إشارات صريحة إلى الثقة الكاملة في اقرار الممول.

٣- الالتزام بمعايير المحاسبة المصرية في تحديد الأرباح والخسائر. بما من شأنه تخفيض نطاق النزاعات التي تنشأ بين الممول والمصلحة حول اسس المحاسبة الضريبية.

٤- استحداث نظام جديد لفحص اقرارات الممولين من خلال (عينة) يصدر بقواعد ومعايير تحديدها قرار من وزير المالية بناء على عرض رئيس المصلحة (مادة٩٤). ويمثل هذا النظام تطورا كبيرا بالمقارنة بالنظام السابق الذي كان يقوم على فحص ١٠٠%من ملفات الممولين. والذي تغلب فيها اعتبارات الكم على الكيف في عمليات الفحص والربط الضريبي بسبب ضغوط العمل وضيق الوقت.

٥- استحدث القانون الجديد، كذلك، نظاما اختياريا لسداد الضريبة بأسلوب الدفعات المقدمة. وللممول أن يختار بين النظام السابق للخصم تحت حساب الضريبة والذي ما زال مستمرا في القانون الجديد، وبين الالتزام باحكام نظام الدفعات المقدمة.

٦- الحياد في تشكيل لجان الطعن، بالنص على أن يكون رئيسها من غير العاملين في المصلحة (مادة ١٢٠).

٧-وفي مقابل الثقة الكاملة في الممول، تم تعديل لائحة الجزاءات وتشديد العقوبات على المخالفات والتهرب وذلك للتحول من

---

[١] جنات فاروق السمالوطي، مرجع سبق ذكره، ص ٢١

النظام السابق الذي كان يتسم بانخفاض نسبة الالتزام بتقديم الاقرار إلى الثلث فقط، ويتراكم المتأخرات الضريبية المستحقة لمصلحة الضرائب العامة ، حتى بلغت ٢٨,٢ مليار جنيه في٢٠٠٣/٦/٣٠ (تقرير مجلس الشعب ٢٠٠٥) إلى نظام يقوم على التقدير الخاص (الذاتي) للضريبة، والالتزام الطوعي بأدائها.

٨- فيما يخص المعاملة الضريبية للمنشآت الصغيرة من الناحية الادارية، نصت المادة ١٨ من القانون الجديد على أن يصدر بقواعد وأسس محاسبتها ضريبيا، واجراءات تحصيل الضريبة على ارباحها قرار من وزير المالية. بما يتفق مع طبيعتها وييسر معاملتها الضريبية. وبما لا يتعارض مع أحكام قانون تنمية المنشآت الصغيرة رقم ١٤١ لسنة ٢٠٠٤.

٩- انشاء مجلس أعلى للضرائب يهدف إلى ضمان حقوق الممولين والتحقق من التزام الإدارات الضريبية المختصة بأحكام القوانين واللوائح الصادرة في شأن الضرائب.

ويلخص العرض السابق أهم ملامح قانون الضرائب الجديد الذي تضمن ثماني كتب تشمل (١٤٨) مادة . بحيث جاءت السياسة الضريبية باعتبارها احدى الأدوات التي تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية بالبلاد. والتي يأتي على رأسها تحسين البيئة الاستثمارية وتنقية المناخ الاستثماري ليصبح أكثر قدرة على جذب الاستثمارات مما يساعد على تنشيط عجلة الاقتصاد القومي وبالتالي زيادة فرص التشغيل وامتصاص جانب كبير من البطالة. وكلها أمور تصيب في النهاية لصالح المواطن المصري وتساعد على تهدئة الأسعار وزيادة الصادرات وفتح مجالات جديدة للاستثمار فضلا عن تخفيض العبء على المواطنين.

لكل ما سبق جاء القانون الجديد للضريبة على الدخل ينتهج افضل الاسس والممارسات الضريبية في العالم حيث أنه لا يعني فقط بتعديل سعر الضريبة وإن كان هذا هدفا في حد ذاته، وإنما لا يجاد منظومة ضريبية متطورة ومتكاملة تخدم المواطن والموظف البسيط بقدر ما تخدم المستثمر والنشاط الاقتصادي ككل. وبحيث تقضى على المشاكل المزمنة التي يعاني منها النظام الضريبي المصري [١]

---

[١] يوسف بطرس غالي، " قانون الضرائب الجديد.."، مرجع سبق ذكره.ص ٦٢

الفصل الثانى

" الـــدين العـــام "

الفصل الثاني

" الـــدين العـــام

المبحث الأول : تحليل مفهوم الدين العام.

أولاً : الفرق بين الدين العام والدين الخاص

ثانياً : أنواع الدين العام وخصائصه

ثالثاً : مصادر الإقتراض العام وتأثيره

رابعاً : عبء الدين العام

خامساً : طرق سداد الدين العام

المبحث الثاني : تحليل تطور الدين العام المحلي في مصر خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٤ .

الفصل الثاني

" الـــدين العـــام

المبحث الأول

تحليل مفهوم الدين العام

مقدمـــــة :

يمثل الدين العام " أو القرض العام " أحد الوسائل التى قد تلجـأ إليهـا الإدارة الإقتصادية من أجل تمويل الإنفاق العام ، خاصة إذا ما كان حجم الإنفاق يتجاوز أو يفوق الإيرادات الضريبية ، أو كانت الطاقة الضريبية غيـر كافيـة لإحداث طفرة قوية في الإقتصاد القومى نظراً لأهمية هذا الإنفاق وضـرورته . وبالتالى قد تضطر الدولة إلى الإقتراض العام على آجال طويلة وبالشكل الـذى يمكنها من سداده فيما بعد .

أن الدين العام إذن هو قرض سوف يتم سداده ، بينما الضـرائب تعـد مساهمة إجبارية ولا تتولى الدولة ردها . غير أنه ينبغى بيان التفرقة في البداية فيما بين هذه الضرائب والدين العام والدين الخاص .

أولاً : الفرق بين الدين العام والدين الخاص [١] : -

على الرغم من وجود التشابه فيما بين الإقراض الحكومى والإقـراض الخاص ، نظر للحاجة إلى هذا الإقتراض ، إلا أنه توجد هناك فروقاً جوهريـة فيما بينهما يتمثل بعضها في :

١ - الدين العام قد يكون إجبارياً ، بينما الدين الخاص فلا إجبار فيه ، ففى أوقات الحرب مثلاً قد تضطر الدولة إلى الإقتراض وبشـكل جبـرى لتمويل نفقات الحرب . بينما الدين الخاص لا إجبـار فيـه ، ويـتم إختيارياً وبناء على رغبة المقرض .

---

[١] مصطفى محمد عز العرب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨١ .

٢ –إن الدين العام هو دين على الحكومة ، التى قد لاتقوم برد الدين في ميعاده ، أما الدين الخاص فهو واجب السداد في ميعاد معين ، وإذا لم يتم سوف تتخذ الإجراءات القانونية والتى تجبر المقترض على السداد .

٣ –الدين العام يتم على أن يتم إنفاقه في أغراض إنتاجية بينما الدين الخاص قد ينفق في أغراض إنتاجية أو أغراض إستهلاكية .

٤ –إن الدين العام يتم دفعه من خلال الضرائب التى يتم إستقطاعها وتجميعها للوفاء بهذا الدين ، بينما الدين الخاص لا يتم دفعه من الضرائب ولكن من إيرادات أو دخل المقترض .

٥ –أن الدولة تقترض هذا الدين وبسعر فائدة معين ، وهذا السعر قد يتم تخفيضه وبما يخفض من العبء على الدولة ، بينما الدين الخاص فلا تخفيض لسعر الفائدة التى يتم على أساسه الإقتراض (إلا في حالات إستثنائية جداً من أجل تسوية الديون الخاصة في حالة تعثر المقترض)

٦ –إن الدين العام يتم على فترات طويلة (إقتراض طويل الأجل) ، بينما الدين الخاص يكون لمدة قصيرة ، ونظراً لإزدياد حالة عدم التأكد مع كل زيادة في عنصر الزمن .

٧ –إن الدين العام يصرف في أغراض يستفيد منها العامة ، وتعود بالرفاهية على الإقتصاد في مجموعة ، بينما الدين الخاص يعود بالفائدة والرفاهية على صاحبه (المقترض) فقط .

٨ –نظراً لكبر حجم الإقتراض للدين العام ، فإن الدولة قد تقترض بمعدل فائدة منخفض ، وتقترض من أكثر من طرف (سندات أو أذون يتم تمويلها من الأفراد أو البنوك وشركات التأمين وخلافه) بينما الدين الخاص محدود في قيمته إذا ما قورن بالدين العام ، وبالتالى تكون الفائدة عليه أعلى وقد يكون من طرف واحد (بنك أو فرد) .

٩ –نظراً لأن الدولة هى المقترض ، لا يوجد هنالك حالة من عدم التأكد ، بينما الدين الخاص يرتبط بحالة من عدم التأكد بخصوص الدفع من عدمه .

ومما سبق يمكن تلخيص تعريف الدين العام على أن يتم تناوله فيما بعد بالتفصيل اثناء تناول تحليل تطور الدين العام المحلى .

تعريف الدين العام

أن الدين العام يشمل " جميع الإلتزامات المالية على الحكومة المترتبة على مزاولتها جميع أنشطتها بما في ذلك الإصدار النقدى [(١)] .

ثانياً :أنواع الدين العام وخصائصة

يمكن تقسيم الدين العام أو القروض العامة إلى عدة أنواع تبعاً للمعيار الذى يستند إليه في التقسيم . فمن ناحية حرية المكتتب يمكن تقسيمها إلى قروض إختيارية وقروض إجبارية ومن ناحية مصدر الأموال المكانى يمكن تقسيمها إلى قروض خارجية وقروض داخلية أو محلية والأخيرة سوف يتم تناولها بالتفصيل في نهاية هذا الفصل ، ومن ناحية قابليتها للتسويق يمكن تقسيمها إلى قروض قابلة للتسويق وأخرى لا يمكن تسويقها. وأخيراً من ناحية أجل هذه القروض يمكن تقسيمها إلى قروض قصيرة الأجل ، وقروض متوسطة الأجل وقروض طويلة الأجل . وسنتناول بيان أهم الخصائص التى يتميز بها كل من هذه الأنواع على النحو التالى :

أ- من ناحية حرية المقرض في عقد القرض :-

١-القرض الإختيارى : -

هو ذلك القرض الذى تحصل عليه الدولة من المقرضين طواعية وإختيارياً بحيث لايدفعهم إلى الإقبال عليه إلا مزاياه المادية أو المعنوية

والأصل في القروض أن تكون إختيارية تتم بناء على تعاقد قانونى سليم ، فتقوم الحكومة بتحديد شروط العقد وتفاصيله ومزاياه ثم تترك للأفراد والهيئات حرية الإكتتاب في هذا القرض دون مباشرة أى نوع من أنواع الإكراه أو الضغط [(٢)].

كما أن الأصل في تبديل القروض أن تكون إختيارية . فتقوم الدولة بطرح قرض جديد وتترك للمكتتب في القرض القديم حرية الإختيار بين إستبدال سنداته بسندات القرض الجديد أو المطالبة برد قيمة سنداته إذا

---

(١) جابر محمد عبد الجواد (٢٠٠٥) ، " تحليل تطور الدين العام المحلى في مصر خلال الفترة من ١٩٩١ - ٢٠٠٤ " ، *مجلة مصر المعاصرة*، العدد (٤٨٠) أكتوبر ، السنة السادسة والتسعون ، ص ص ٣٨٩-٣٩٣ .

(٢) عبد الكريم صادق بركات ، وحامد عبد المجيد وراز ، وعلى عباس عياد (١٩٨٣) ، " *المالية العامة* " مؤسسة شباب الجامعة الأسكندرية ، ص ص ٣٤٣ - ٣٥٥ .

كان أجل القرض قد حان أو الإبقاء على سندات القرض القديم حتى يحين أجله ، ولئن كان تحقيق هذه الفرص أمام المقرض ضماناً أكيداً لحريته ولعدم الإخلال بالعقد الذى هو شريعة المتعاقدين إلا أن أغلب الكتاب حرصاً على الصالح العام يؤيد حق الدولة في تبديل القروض ولا يترك لحاملى السندات إلا حرية الإختيار بين إستبدال سنداتهم أو المطالبة بقيمتها . وفى مصر لايثور مثل هذا الخلاف نظراً لأن القانون المدنى يفسر الشك في مصلحة المدين فيمنح للمدين الحق في رد أصل الدين بعد مرور فترة معينة عقب إعلان الدائن بذلك .

٢ – القرض الإجبارى : –

هو ذلك القرض الذى تحصل عليه الدولة بطرق غير عادية تغفل فيها الدولة واحد أو أكثر من شروط التعاقد وبالتالى ينعدم فيها توافق الإرادتين ، ولئن كان القرض الإجبارى خروجاً على القاعدة العامة للتعاقد فما من سبيل لإنكار حق الدولة في فرضة ، فللدولة أن توزع الأعباء العامة بالكيفية التى تراها ، فلها أن تصادر الأموال والدخول كما تصادر الممتلكات ولها أن تفرض الضرائب أو تلجأ إلى الإقتراض أو الإصدار النقدى ، بل أن كينز قد نادى بضرورة التجاء الدولة للقروض الإجبارية كأحسن وسيلة لتمويل الحروب .

وللقرض الإجبارى سمات القرض والضريبة في آن واحد ، فهو قرض لأن الدولة عند إصداره تلتزم برد أصل القرض وتتعهد بدفع فائدة سنوية ، وهو ضريبة إذ أنه لا يترك للمقرض الخيار في عقد القرض أو عدمه ، أما إذا لم تقم الدولة بسداد أصل القرض – كما يحدث أحياناً – فإن القرض يصبح بطبيعة الحال ضريبة .

والقرض الإجبارى قد يكون قرض ظاهر أو قرض إجبارى مستتر ، والقرض الإجبارى الظاهر هو ذلك القرض الذى تخطر فيه الدولة المقرضين بأنها ستستولى على الأموال ، وأن كل شخص ملزم بدفع حصته نظير سندات حكومية ذات مزايا محددة . أما القرض الإجبارى المستتر فهو ذلك القرض الذى لا تظهر فيه ظاهرة الإكراه واضحة ، كما هو الحال عندما تقوم الدولة بسداد ديونها بسندات حكومية أو في حالة تثبيت الدين أى تحويل القرض القصير الأجل إلى قرض

طويل الأجل فالدائن في هذه الحالة يحصل على سندات جديدة تتضمن شروط غير الشروط التى سبق التعاقد عليها .

ونظراً لما للقروض الإجبارية من آثار نفسية وإقتصادية سيئة لذلك فإن الحكومات نادراً ما تلجأ إليها إلا إذا دعت لذلك ظروف إستثنائية ، فإذا ما إضطرت الدولة للإلتجاء إلى القروض الإجبارية فإنها غالباً ما تفضل القروض الإجبارية المستترة ولا تقتصر القروض الإجبارية على نظام معين بل تلجأ إليها الدول على إختلاف نظمها الإقتصادية والسياسية . ففى الإتحاد السوفيتى السابق كانت تلجأ الدولة للقروض الإجبارية الظاهرة عن طريق إقتطاع جزء من دخول الأفراد وإعطائهم بدلاً منها سندات حكومية .

ولقد لجأت فرنسا إلى القروض الإجبارية الظاهرة أكثر من مرة منذ سنة ١٧٩٣ ، كما لجأت إلى القرض الإجبارى المستتر في سنة ١٩٤٨ حيث أصدرت فرنسا قانون برفع سعر بعض الضرائب وصدر في نفس اليوم قانون بإصدار قرض عام ينص على الإعفاء من هذه الزيادات في الضرائب إذا أكتتب الممولون في القرض المطروح بما يعادل قيمة هذه الزيادات في الضرائب وقد نتج عن ذلك أن وجد الأفراد أنفسهم أمام أمرين لا ثالث لهم ، فإما الإكتتاب في القروض بقيمة الزيادات في الضرائب مع إلتزام الدولة برد المبلغ بعد ذلك عند سداد القروض ، وأما دفع نفس القيمة في صورة ضريبة دون مقابل ، مما أدى إلى تفضيل الأمر الأول .

وفى مصر استخدمت القروض الإجبارية المستترة في تنفيذ قوانين الإصلاح الزراعى وقوانين التأميم حيث قامت الدولة بدفع بعض التعويضات في صورة سندات حكومية بدلاً من دفعها لهذه التعويضات نقداً . وكذلك في سنة ١٩٥٩ حيث صدر القانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٩ يحتم على الشركات تخصيص ٥% من صافى الأرباح لشراء سندات حكومية .

ب -من ناحية المصدر المكانى للقرض : -

١ -القرض أو الدين الخارجى : -

هو ذلك القرض الذى تحصل عليه الدولة من الحكومات الأجنبية أو من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في الخارج ، وكذلك القروض التى تحصل عليها الدولة من الهيئات الدولية مثل البنك الدولى World Bank وصندوق النقد الدولى IMF... وغيرها من الهيئات الدولية .

وتلجا الدولة إلى الإقتراض من الخارج لسببين إما لعدم كفاية المدخرات القومية لتمويل النفقات العامة أو لحاجتها إلى العملات الأجنبية كى يتسنى لها إستيراد ما تحتاج إليه من الآلات والمهمات لمشروعات التنمية الإقتصادية ، فالإقتراض الخارجى إذن يمكن الدولة المقترضة من زيادة مواردها الإقتصادية .

وتتميز هذه القروض أيضاً بمرونة شروطها كطول آجالها وإنخفاض أسعار فائدتها إلى الصفر أحياناً وقبول الوفاء كلياً أو جزئياً بالعملة أو بالسلع الوطنية وتأجيل سداد الأقساط في حالات الضرورة . ومن أوضح الأمثلة على ذلك قروض الهيئة الدولية للتنمية IDA والتى تم إنشاؤها عام ١٩٦٠ كإحدى المنظمات الدولية التابعة للبنك الدولى . فلقد قامت هذه الهيئة بعقد قروض تسدد في بحر خمسين عام على أن يبدأ دفع القسط الأول بعد إنقضاء العشر سنوات الأولى على عقد القرض . فيبدأ تسديد القرض في السنة الحادية عشر بدفع ١ % من أصل القرض سنوياً لمدة عشر سنوات ثم ٣ % من أصل القرض سنوياً إبتداء من السنة الحادية والعشرون ولمدة الثلاثين سنة الباقية من أجل القرض . ولا تتحمل الدولة المقترضة أى فوائد على اصل القرض فيما عدا ثلاثة ارباع الواحد في المائة سنوياً لتغطية المصاريف الإدارية للهيئة .

إلا أن القروض الخارجية رغم كل هذه المميزات لا تخلو من عيوب جوهرية . فهى أولاً ليست متاحة لجميع الدول التى ترغب في الحصول عليها . فقروض الحكومات الأجنبية تلعب فيها التيارات السياسية والعلاقات الدولية دوراً هاماً في إمكانية الحصول عليها . أما قروض الهيئات الدولية فتخضع لاشتراطات عديدة كضرورة عضوية الدولة المقترضة في الهيئة وعدم تجاوز حجم القروض لنسبة محددة من حصتها رأس مال الهيئة ومركز الدولة الإقتصادى والمشروعات التى

سيستخدم القرض في تمويلها ، بل أن واقع الحياة الدولية السياسي والإقتصادى يؤكد لنا أن ممارسة بعض الدول الكبرى لنفوذها داخل هذه الهيئات الدولية قد يجعل إمكانية الحصول على القرض مستحيلة رغم توافر كل الإشتراطات التى نص عليها القانون الأساسى للهيئة (١) .

القرض الداخلى : -

هو ذلك القرض الذى تحصل عليه الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في إقليمها بغض النظر عن جنسياتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب.

وللقروض الداخلية مزايا عديدة ، فللدولة هنا حرية كبيرة في تحديد شروط القرض ومنح الإمتيازات وتنويعها لتشجيع أكبر عدد من المكتتبين أو لتشجيع فئة معينة بالذات للإكتتاب في القرض ، كذلك فإن معرفة الدولة معرفة دقيقة للأوضاع الداخلية يمكنها من إستغلال كافة الإعتبارات الدينية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية في إنجاح القرض ، فقد تطرح الدولة سندات القرض للإكتتاب ولا تقرر إلا مزايا لا يعتد بها وعلى الرغم من ذلك يقبل المواطنون على الإكتتاب لأنها تستعين بالدعاية لتحرك فيهم الروح الوطنية وتستحثهم على التضحية بالمزايا المادية المعتادة في سبيل الوطن وتثير فيهم الروح الدينية لتمويل الجهاد المقدس وهكذا .

إلا أنه مما يقلل من مزايا القروض الداخلية عدم كفاية المدخرات الوطنية وإنخفاض الميل الحدى للإدخار خاصة في الدول النامية ، ومن ناحية أخرى فقد تكون الدولة في حاجة إلى عملات أجنبية حتى يمكنها إستيراد الآلات والمعدات اللازمة لمشروعات التنمية الإقتصادية الأمر الذى لا يمكن تحقيقه عن طريق القروض الداخلية مباشرة .

وأخيراً فإنه لا ينتج عن الإقتراض الداخلى في حد ذاته أى زيادة فورية في القوة الشرائية (الحقيقية) للمجتمع حيث لا تؤدى عملية الإقترض الداخلى إلا إلى تحويل قوة شرائية من القطاع الخاص إلى القطاع العام .

(١) عبد الكريم صادق بركات ، وحامد عبد المجيد دراز ، وعلى عباس عياد (١٩٨٣) مرجع سبق ذكره . ص ٣٤٩ .

ج-من ناحية قابلية صكوك القرض للتسويق : -

- يمكن تقسيم القروض العامة سواء كانت إجبارية أو إختيارية - خارجية أو داخلية - قصيرة الأجل أو طويلة الأجل - إلى قروض صكوكها قابلة للتسويق ، وقروض صكوكها غير قابلة للتسويق ، ويقصد بالتسويق هنا إمكانية بيع وشراء وإبدال سندات القرض بين المستثمرين مباشرة أو عن طريق وسيط متخصص .

ولكى يكون القرض قابلاً للتسويق يجب أن تصدر صكوك القرض لحاملها ، ولا ترتبط قابلية القرض للتسويق بطول مدة القرض ، فقد تكون القروض مستديمة أى لا يحدد عليها أجل للسداد مثل سندات القروض البريطانية المعروفة بإسم Consols أو تكون قصيرة الأجل كبعض أذونات الخزانة الأمريكية التى تصدر في يوم الخميس من كل أسبوع .

أما القروض الغير قابلة للتسويق فتصدر صكوكها إسمية أى متضمنة إسم المقرض وتدون في سجلات خاصة وغالباً ما ينص على عدم إمكان تحويلها للغير إلا بإتباع إجراءات معقدة وفى حالات إستثنائية كحالة وفاة المقرض فيجوز تحويلها إلى ورثته ، كذلك لا تسلم الفوائد السنوية إلا لصاحب السند أو من يمثله قانوناً .

والأصل في القروض الغير قابلة للتسويق أن تكون قابلة للإستهلاك أى يحدد عليها أجل معين للسداد مهما قصر ، ففى مصر مثلاً كان القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٤٨ يقضى بإصدار أذونات الخزانة المصرية (التى لا يزيد أجل القرض فيها عن سنة) إسمية وغير قابلة للتداول ، وعادة ما ترفض البنوك التجارية منح السلف لعملائها بضمان هذه السندات الإسمية في حين تقبل السندات القابلة للتسويق ضماناً لسلفيات البنك ، ولا يخفى أن السبب في ذلك إنما يرجع إلى سهولة بيع السندات القابلة للتسويق في حالة توقف العميل عن رد السلفة .

د - من ناحية طول مدة القرض : -

تختلف آجال القروض العامة فتتراوح ما بين ثلاثة أشهر ومالا نهاية ، ويختلف تبعاً لذلك تقسيمات الكتاب لها . فالبعض يقسمها إلى قروض مستديمة وقروض قابلة للإستهلاك . فالقروض المستديمة (أو المؤبدة) هى

التى تعقدها الدولة دون تحديد ميعاد لسداد قيمتها . أما القــروض القابلــة للإستهلاك فهى تلك التى تتعهد فيها الدولة بسداد أصل القرض في تــاريخ معين .

وتنقسم القروض القابلة للإستهلاك بدورها إلى ثلاثة أنواع ، قــروض قصيرة الأجل أو الدين السائر وتتراوح مدتها بين ثلاثة أشهر وسنة ، إلا أن بعضها قد يصل إلى خمسة سنوات ، وقروض متوسطة الأجــل وتتــراوح مدتها ما بين خمسة سنوات وعشرون سنة ، أما القروض طويلة الأجل فهى تلك القروض التى تزيد أجالها عن عشرين سنة .

إلا أن البعض الآخر يرى تقسيم القروض العامة مــن ناحيــة مــدة القرض إلى قروض طافية وقروض ثابتة ، فالقروض الطافية هى تلك التى تعقد لأجل قصير لا يزيد عن سنة ، أما القروض الثابتة فهى تلك التى تعقد لآجال طويلة وتنقسم بدورها إلى قروض مؤقتة وقروض مؤبدة ، فالقروض المؤقتة هى تلك التى تتعهد فيها الدولة بالوفاء بقيمتها في أجل محدد ، أمــا القروض المؤبدة فهى التى تلتزم فيها الدولة بدفع الفوائــد الســنوية دون أن تتعهد بسداد أصل القرض .

ومهما يكن من أمر هذه التقسيمات فإن أجال القروض العامة تتحــدد بناء على إعتبارات كثيرة منها حالة السوق المالية والمدة التى ستحتاج فيها الدولة إلى الأموال كما أنه لابد وأن تختلف وتتنوع آجال القروض العامــة حتى يمكن للدولة الوصول إلى أكبر عدد ممكن مــن المســتثمرين الــذين يفضلون مزيجاً متنوعاً من المخاطرة والعائد ، ورغم أنه لا يوجــد أســاس علمى دقيق يساند تقسيم القروض من حيث آجالها إلا أنه قد جرى العــرف بين أغلبية الكتاب على تقسيمها إلى قروض قصيرة الأجــل لا يزيــد مــدة القرض فيها عن سنة مثل أذون الخزانــة Treasury Bills ، وقــروض متوسطة الآجل يتراوح مدتها من سنة إلى خمسة سنوات فــإذا زادت مــدة إستحقاق القرض عن خمس سنوات إعتبر قرضاً طويل الآجل .

ويلاحظ أن القروض المستديمة أو المؤبدة حسب التقسيمات الســابقة تدخل ضمن القروض طويلة الآجل ، حيث أنها في حقيقتها لا تعــدو إلا أن تكون قروضاً يترك فيها للدولة إختيار الوقت الملائم لسدادها ولــيكن مــالا نهاية ، ويلاحظ أن القرض ينتقل من نوع إلــى أخــر بمــرور الوقــت ،

فالقروض الطويلة الآجل مثلاً تصبح في حكم القروض المتوسطة الأجل ثم القصيرة الآجل كلما قرب تاريخ إستحقاقها .

وتتميز أذونات الخزانة بعدة مميزات ، فنظراً لما تتمتع به هذه الأذون من سيولة (قصر أجلها وثبات قيمتها نسبياً وقابليتها للتسويق في أى وقت ، وبالتالى قله الأخطار التى يتعرض لها المقرضون) فهى لذلك تعتبر من وجهة نظر المقرض من أحسن أنواع الإستثمار القصير الأجل ، ولما كانت البنوك التجارية والشركات يتوافر لديها من آن لأخر أموال زائدة عن النقدية اللازمة لفترات قصيرة فإنه من الطبيعى أن تتنافس هذه المؤسسات في إستثمار هذه الأموال العاطلة في أذونات الخزانة ، وتظهر هذه المنافسة الشديدة بوضوح في الولايات المتحدة ، حيث تباع أذونات الخزانة إسبوعياً في مزاد تقدم عطاءاته يوم الإثنين من كل إسبوع إلى البنك المركزى .

كذلك تعتبر أذون الخزانة – من وجهة نظر الدولة – أنسب الوسائل لتمويل العجز المؤقت في إيرادات الحكومة الناتج من عدم التوافق الزمنى بين الإيرادات والنفقات العامة ، فعادة ما تأتى إيرادات الضرائب متركزة في فترة معينة من السنة المالية في حين يتم صرف النفقات العامة على مدار السنة مما يؤدى إلى وجود أشهر تزداد فيها النفقات العامة وأخرى تقل فيها عن الإيرادات ، فتصدر الدولة أذوناً للخزانة للحصول على الأموال التى تحتاجها لمدة تتناسب مع الفترة الزمنية التى سيظل فيها هذا العجز المؤقت ، بل أن بعض الدول تقوم بإصدار أذونات للخزانة ذات فئات متوسطة وصغيرة وتباع بأقل من قيمتها الإسمية على أن تقبل هذه الأذونات بقيمتها الأسمية سداد للضرائب المستحقة على الأفراد والشركات ، وغنى عن البيان أن مثل هذا النوع من أذونات الخزانة يمكن الدولة من الوصول إلى فئات من المقرضين قد يتعذر الوصول إليهم بأى نوع من أنواع القروض العامة [١] .

هـ – تقسيمات أخرى للدين العام[٢] :

١–**من حيث الإنتاجية :** دين إنتاجى وأخر غير إنتاجى .

---

[١] المرجع السابق ص ٣٥٥

[٢] مصطفى محمد عز العرب (٢٠٠١) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٥

الدين الإنتاجي هو الدين الذى يساهم في زيادة عدد المشـروعات (ذات طابع تجارى يمكن أن تستفيد الدولة من إيراداته) أما الدين غيـر الإنتاجى ، فهو الذى يتم إنفاقه على أهداف غير إنتاجية تؤثر على إنتاجية الإقتصاد القومى ، مثل إقامة وتجديد الكورنيش مثلاً [يساهم فقط ولفترة محدودة في رفع الإنتاج للشركات التى تقوم بتزويـد متطلبـات تجميـل الكورنيش (بلاط ، أسمنت ، طوب ، حديد ، .... إلخ)]

٢ -الدين المخصص والدين غير المخصص : -

أن الدين المخصص هو الذى يتم توجيهه إلى إنفاق ما ، يتم تحديده مسبقاً ، مثل الإقتراض لبناء السد العالى مثلاً ، أو لبناء كوبرى ٦ أكتوبر ، أو لتعمير توشكى . وهناك دين غير مخصص ، حيث يتم الإقتـراض أولاً ، ثم تبحث الدولة فيما بعد عن كيفية إنفاق هذا الدين بمعنى أنه غير مخصص لإنفاق محدد .

ثالثاً :مصادر الإقتراض العام وتأثيره

أ - مصادر الإقتراض العام : -

تتعدد المصادر التى يمكن أن تلجأ إليها الدولة من أجل الإقتراض العام منها :

١ - الإقتراض من الأفراد : -

حيث تم الإقتراض من خلال طرح السندات الحكومية علـى الأفـراد والمؤسسات التجارية والبنوك ، التى قد تفضل الإكتتاب فيها كنوع مـن التنويع في محافظها المالية ، بالإضافة إلى توافر عنصر التأكد في دفـع القيمة وفوائدها .

غير أن أهم نقد يوجه إلى هذه الطريقة هـو دخـول الدولـة فـي الإقتراض من الأفراد وأثر المزاحمة على ذلك مع القطـاع الخـاص ، الأمر الذى قد لا يؤثر في النهاية على الإقتصاد القومى ككل ، إذ أن كل ما حدث هو نوع من الاحلال فيما بين القطاع العام أو الدولة والقطـاع الخاص .

٢ -الإقتراض من المؤسسات غير البنكية ذات الفوائض المالية

مثل شركات التأمين ، صناديق الإستثمار ، بنوك الإدخار ، أن هذه المؤسسات غير النقدية قد يتوافر لديها كم كبير من الأموال وتبحث عن أدوات أو فرص للإستثمار ، يتوافر فيها عنصر التأكد وإنعدام المخاطرة ، وتجد في إقراضها للدولة هذه المزايا والتى تحقق لها العائد المطلوب .

٣ -الإقتراض من البنوك التجارية : -

من خلال فائض الأموال أو السيولة المتوافرة لديها ، وأن كان هذا له تأثير على حجم الإئتمان الكلى ، نظراً لأن الميل الحدى للإستهلاك للدولة = واحد ، وهذا يعنى تضاؤل فرص ضخ هذه الأموال مرة أخرى داخل دائرة البنوك وإنخفاض الحجم الكلى للإئتمان .

٤ -الإقتراض من البنك المركزى : -

بإعتباره الملاذ الأخير ، من خلال قدرته على ضخ كمية من الأموال أو النقود الجديدة والتى يمكن إستخدامها لتمويل الإنفاق العام .أن هذه الطريقة وأن كانت أسهلها ، إلا أن الدول تضع من القيود أمام هذا الإقتراض للحد من الإفراط في الإستخدام وما يترتب عليه من أثار سلبية على الإقتصاد القومى (التضخم) وفقاً للخبرات التطبيقية للعديد من الدول ، والتى لجأت إلى هذا الإسلوب وإعتمدت عليه في تمويل إنفاقها الجارى ، لذلك هناك تشريعات محددة لهذا الإقتراض ، وبعضها يضع حدوداً قصوى لا ينبغى على الدولة تجاوزها .

٥ -الإقتراض من المؤسسات الإقتصادية الدولية : - .

هناك جهوداً على المستوى الدولى في إطار التعاون فيما بين الدول من أجل مساندتها في مواجهة الازمات أو الصعوبات المالية التى تواجهها ، من خلال المؤسسات الدولية مثل :

(١) صندوق النقد الدولى : ويقوم بمنح قروض قصيرة الأجل وفقاً لحصة الدولة في الصندوق ، وهناك شروطاً حديثة أضيفت من أجل ضمان إسترداد هذه القروض وإعادة إقراضها على الدول الأخرى .

(٢) البنك الدولى : ويقوم بمنح قروض طويلة الأجل ، خاصة للمشروعات اللازمة للتنمية ولها أهميتها للإقتصاد القومى (مثل

مشروع السد العالى ، والذى للاسف لم يتم تمويله من البنـك الدولى آنذاك لتأثير العوامل السياسية) .

(٣) مؤسسة التنمية الدولية : – حيث تقوم بتمويل مشروعات التنمية في الدول النامية وعلى أسس غير تجارية ، وبما يساهم في دفع التنمية بهذه الدول ، خاصة وأن البنك قد يعمل وفقـاً للأسـس التجارية الذى قد لا تقوى على دفع متطلبات هذه الدول ، لذلك تتميز قروض هذه المؤسسة بإنخفاض معدلات الفائدة ، وطـول مدة الإقتراض كما سبق توضيحه ، مع منح فترة سماح طويلـة لإعادة الدفع .

(٤) مؤسسة التمويل الدولية : حيث أن هذه المؤسسة تقوم بإقراض المؤسسات الخاصة بعكس مؤسسة التنمية والبنك الدولى ، التى تتولى إقراض الدولة أو الشركات والمنظمات الحكومية ، وهذا يعنى وجود دور أكبر أو فرص للقطاع الخـاص للإقتـراض وتبنى المشروعات المختلفة التى لها عائد على المستوى القومى

ب – تأثير الدين العام[1] :

على الرغم من التشابه بين الضرائب والدين العام من حيث إستخدامها كوسائل من أجل تمويل الإنفاق الحكومى ، إلا أنهما يختلفان مـن حيـث التأثير على الإقتصاد القومى في مجموعة ، وتتمثل أهمية أوجه الإختلاف في الآتى : –

١ – أن الضرائب لها تأثيرها على ثروات الأفراد بإعتبارها إستقطاعاً من الدخل ، وبالتالى ينخفض الحافز على الإدخار وتكوين الثروات ، بينما الإقتراض العام ليس له أدنى تأثير على الثروة ، وبالتالى فـإن الأثر على إجمالى التكوين الرأسمالى يكون أفضل في ظل الإقتراض العام عنه في إستخدام الضرائب .

٢ – الضرائب تتم في صورة إجبارية وهى تمثل تحويلاً من الأفراد إلـى الدولة ، وبالتالى فهى تـؤثر علـى الأنفـاق الإسـتهلاكى نظـراً

---

[1] المرجع السابق ، ص ٢٨٩

.. لإستقطاعها من الدخل ، بينما الإقتراض العام غير الإجبارى لا يؤثر على الأنفاق للأستهلاكى نظراً لأنه من المدخرات .

١ - تأثير الدين العام على الإدخار والإستهلاك : -

أن تأثير الدين العام على الإستهلاك والإدخار يختلف عما إذا كان هذا الإقتراض العام إجبارياً أم إختيارياً ، فإذا كان الدين العام إختيارياً فإن تأثيره يكون على الأدخار نظراً لمساهمة الأفراد والشركات من فائض الأموال لديهم وبالتالى يظل حجم الإستهلاك كما هو ، وإن كان بالطبع سوف يتأثر بمدى أو بطريقة إستخدام هذا القرض العام . أما إذا كان الإقتراض إجبارياً ، فإنه يعنى إنتقاص دخول الأفراد وبالتالى يكون أثره على الإستهلاك الكلى واضحاً .

٢ - التأثير على الإستثمار : -

أن التأثير على الإستثمار غير محدد ، حيث أن شراء السندات بواسطة الأفراد يعنى إنخفاض قدرة الأفراد على التوسع في المشروعات (اثر المزاحمة) .

اما إذا ما تم بيع هذه السندات إلى البنوك التجارية لإمتصاص الفائض لديها ، فإن تأثيره سوف يكون غير مباشر ، حيث أن هذا الدين يعنى إمكانية فرض ضرائب جديدة للوفاء بالدين ، وبالتالى تنخفض ربحية المشروعات والإستثمار بعد فرض هذه الضرائب وينخفض الحافز على الإستثمار .

٣ - التأثير على الناتج القومى : -

أن الدين العام لا يؤثر على الناتج القومى بعكس الضرائب التى تستقطع من دخول الأفراد وأثر ذلك السلبى وفقاً لتأثير الخصائص على الناتج القومى ، أما الدين العام لن يحدث أى تأثيرات إنكماشية من خلال خفض الإستهلاك كما هو الحال في الضرائب .

٤ - التأثير على توزيع الدخل : -

أن الإقتراض من أجل الإنفاق العام سوف يكون على المشروعات التى تخدم القطاعات الأشد فقراً ، وهذا يعنى إعادة توزيع الدخول لصالح هذه الفئة . وإن كان يقابلها على الجانب الأخر إعادة لهذا التوزيع في صالح الأغنياء ، حيث أن تمويل هذا الإقراض العام سوف

يتم من خلال الضرائب ودفعها لأصحاب السندات ، أى تحويل جديد في الإتجاه الآخر لصالح حاملى السندات (الأغنياء) ومن الفقراء (دافعى الضرائب في معظم الأحيان) .

رابعاً : عبء الدين العام : -

على الرغم من إمكانية وسهولة الحصول على الدين العام من مصادره المختلفة ، إلا أن المشكلة تظهر نتيجة تحمل عبء الدين والمتمثل في الفائدة الدورية التى سوف تدفع ، بجانب أقساطه التى يمكن أن تلازم هذه الفوائد (وأن كان معظمها يتم دفع أصل الدين في نهاية المدة ، حيث أن ذلك العبء الأكبر والذى يمكن تأجيله حتى نهايتها) ، إن هذا العبء لن يكون بنفس القدر من المشاكل إذا ما قورن بعبء الدين الخارجي نظراً لندرة النقد الأجنبى وصعوبات إتخاذ قرار إستخدامه في ظل تعدد أوجه هذا الأستخدام وأثره على النمو الإقتصادى للدولة .

أ -**عبء الدين الداخلى : -**

يتمثل ذلك في عبء الدين المحلى المتمثل في

١ -**العبء النقدى المباشر : -**

لايوجد عبء نقدى مباشر للدين الداخلى على المجتمع ككل ، حيث أن دفع الفائدة سوف تكون من خلال حصيلة الضرائب التى يتم فرضها ، وهذا يعنى تحول القوة الشرائية من دافعى الضرائب إلى أصحاب الدين العام ، أى أن الدولة ما تأخذه باليد اليمنى ، تدفعه مرة أخرى باليد اليسرى ، الأمر الذى يؤثر على إعادة توزيع القوة الشرائية والدخول ، إن هذه السهولة في عدم تحمل أعباء يمكن تغطيتها بالضرائب ، يمثل أحد الأسباب الجوهرية في اللجوء إلى هذه الوسيلة للحصول على الإيراد اللازم لتغطية الإنفاق العام .

٢ -**العبء النقدى غير المباشر : -**

عندما تتولى الدولة إنفاق الدين العام على شراء السلع والخدمات المختلفة ، فهذا يعنى زيادة في الطلب الكلى ، الأمر الذى يرفع من الأسعار إلى أعلى ، خاصة إذا كان ناتج هذا الإنفاق لن يظهر بالشكل

السريع ، وجزء كبير منه لا يتمثل في إنتاج مادى في سوق السلع (مثل بناء المطارات ، الموانى ، ..... إلخ) ، أى أن هناك قوة شرائية ضخمة لا يقابلها كم من السلع والخدمات ، الأمر الذى يزيد من لهيب التضخم .

٣ – العبء الحقيقى المباشر : –

عندما تدفع الدولة الدين الداخلى من خلال الضرائب ، فإن معظم دافعى الضرائب من أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة (معظمهم من ذوى الدخول المحدودة) وهذا يعنى تحول الدخل من الفقراء إلى الأغنياء (مالكى السندات) الأمر الذى قد يزيد من سوء توزيع الدخل ، هذا بالإضافة إلى أن الفقراء يساهمون في دفع النشاط الإقتصادى ، على عكس الأغنياء ، نتيجة إنخفاض صافى عائد العمل وإرتفاع صافى حقوق أصحاب رأس المال .

ب – عبء الدين الخارجى : –

يتمثل عبء الدين الخارجى في :

١ – العبء النقدى المباشر : –

وهذا يتكون من حصيلة الصادرات التى سوف تذهب سدى للوفاء بالدين وفوائده من النقد الأجنبى . إن هذا التسرب له تأثيراته السلبية المتعددة خاصة في ظل ندرته ، الأمر الذى يؤثر على تناقص إمكانية الدولة في دفع عجلة التنمية لصعوبة إستيراد المعدات الرأسمالية بعد تسرب هذا النقد .

٢ – التأثير النقدى غير المباشر : –

حيث أن دفع هذا العبء يعنى تركها بعدد أقل من وحدات النقد الأجنبى ، والذى يدفع الدولة إلى دفع الدين من خلال الصادرات السلبية ، وهذا يعنى خفض المعروض محلياً ، مما يزيد من أسعار هذه المنتجات نتيجة إضطرار الدولة إلى التضحية بالسوق المحلى ، وتلبية إحتياجات السوق الخارجى للحصول على العملات اللازمة لسداد هذا العبء .

٣ – التأثير الحقيقى المباشر : –

حيث تلجأ الدولة عادة إلى فرض الضرائب الجمركية والذى يرفع من أسعار المنتجات . أن دافعى الضرائب الجمركية (وخاصة على

الغذاء) والذى يمثل أكبر بنود هيكل الواردات، يعنى عدم تحقيق العدالة ، نظراً لأن مستهلكى هذه السلع من الفقراء ومحدودى الدخل .

٤ -التأثير الحقيقى غير المباشر :-

أن زيادة هذه الضرائب الجمركية وما يترتب عليها من زيادة أسعار المنتجات المختلفة ، سوف تترك المستهلكين في مستوى رفاهية أقل ، الأمر الذى قد يدفعهم إلى خفض إنتاجيتهم والحافز على العمل نتيجة عدم شعورهم بتحسن مستوى الدخل المرتبط بالعمل .

ج -العوامل الواجب أخذها في الحسبان في نقل عبء الدين : -

أن الدين الداخلى يثير مشكلة من يتحمل عبؤه : هل الجيل الحالى والذى لا يستفيد كلية من هذا الإنفاق العام ، أم الجيل المستقبلى والذى قد يستفيد بشكل أكبر من معظم العائد ، وبالتالى ينبغى أن يتحمل بالعبء الأكبر . متمثلاً ذلك في الضرائب .

أن الكتاب الكلاسيك لا يؤيدون فكرة تحمل الجيل الحالى عبء الدين حيث أن المشكلة في ذلك هو أن الجيل المستقبلى سوف يعانى ليس فقط بهذا العبء المحدود من الضرائب إذا ما شارك في العبء ، والجيل الحالى سوف يخفض مدخراته من أجل مواجهة تمويل الدين ، وبالتالى يترك موارد رأسمالية أقل للمستقبل ، وهذا من شأنه خفض الطاقة الإنتاجية للأجيال المستقبلية والتى سوف تخسر بشكل أكبر ، لذلك من الأفضل مشاركة الجيل المستقبلى مع الجيل الحالى .

غير أن هذا الرأى قد تم الإعتراض عليه ، إذا كان تحمل العبء إجبارياً ، اما إذا قام الجيل الحالى بشراء السندات ، فهذا يعتبر تضحية إختيارية ولا يوجد بالتالى عبء عليهم ، وأن كان هذا يعد عبئاً على المستقبل من خلال دفع الضرائب الإجبارية .

الخلاصة هو أن هناك وجهة نظر جادة تقوم على أن الجيل الحالى إختار عدم خفض الإستهلاك ، ولكنه مول الدين من خلال الإدخار وبالتالى فإن مشاركة الجيل الحالى للجيل المستقبلى تعد أفضل وسيلة . أن تمويل الدين بواسطة الدولة يعنى خفض مخزون رأس المال للجيل المستقبلى ، وإذا ما حقق الإقتصاد التوظف الكامل ، وقامت بزيادة الإنفاق ، فإن هذا من

شأنه خفض الإستهلاك والإستثمار نظراً لإنخفاض رصيد رأس المال المستقبلى .

وتتمثل العوامل الواجب أخذها في الحسبان في نقل عبء الدين في :

١- التفرقة بين العبء للدين الداخلى والعبء للدين الخارجى ،حيث أن الأخير قد تكون تأثيراته السلبية أكبر .

٢- مستوى الدخل : حيث كلما زاد الناتج القومى الإجمالى ، كلما كان الإقتصاد قادراً على تحمل هذا العبء ، والعكس صحيح .

٣- مستوى التوظف أو البطالة : أن وجود الدين ولكن في ظل عمالة أكبر وبطالة أقل سوف يكون أفضل من عدم وجود هذا الدين .

٤- مستوى الأسعار ومعدلات التضخم القائمة – حيث أن إذا كان هناك مشكلة التضخم ، فإن الإدارة الإقتصادية لن تلجأ إلى الإقتراض الذى يزيد الأسعار والتضخم القائم ، والعكس صحيح ، إذا كان التضخم القائم محدود ، فإن هذا سوف يشجع الدولة على الإقتراض من أجل زيادة الإنفاق العام .

خامساً : طرق سداد الدين العام :-

تتعدد صور سداد الدين العام ، التى من الممكن أن تتخذ أحد الصور التالية .

١- إسقاط الدين العام وفوائده :-

أن هذا لا يعنى عدم الدفع ، بل إسقاط الدين وفوائده كلية . في الأحوال العادية فإن الدولة لا ترغب في اللجوء إلى هذه الوسيلة ، حيث أن إتباع ذلك يعنى إنهيار السجل الإئتمانى للدولة ، وسوف تجد صعوبات في الحصول على قروض جديدة ، كما أن عدم سداد الديون الخارجية سوف يكون أكثر خطورة على مستقبل الدولة الإئتمانى في السوق العالمى ، غير أن الدولة قد تضطر إلى ذلك كما في حالة المكسيك . وبعدها العديد من الدول النامية (البرازيل ، والسودان ،.. إلخ) نظراً لعدم تدفق ووجود النقد الأجنبى الذى يكفى لسداد ما عليها من ديون وفوائد .

٢-إستخدام فائض الموازنة : -

أن الدولة قد تحقق فائضاً في موازنتها الكلية ، وبالتالي يسهل عليها دفع هذا الدين وفوائده . إن هذا الفائض قد يكون ناتجاً عن إستخدام هذه الديون في مشروعات إنتاجية ساهمت في زيادة موارد الدولة والتي يمكن إستخدام عائدها في سداد هذه الديون .

٣-الدفع على أقساط :-

قد تقوم الدولة بإستهلاك القروض على اقساط سنوية أو نصف سنوية ، وهذا يشمل جزء من الدين (أصل الدين + الفوائد) . أن هذا التقسيط يسهل عمليه الدفع ويخفف عنها عبء تدبير الأصل أو الرصيد بالكامل ومرة واحدة .

٤-التخصيص لسداد القرض وفوائدة :

حيث يخصص جزء سنوى لسداد القرض يتم تراكمه على أن يتم سداده كلية في نهاية المدة وذلك من خلال :

أ - تكوين مخصص سنوى خصماً من إيراداتها .

ب- تكوين قرض جديد يخصص عائده للسداد .

٥-تحويل (تبديل) الدين إلى دين جديد بفائدة منخفضة :

حيث يتم تحوي الدين من دين ذو فائدة مرتفعة ، إلى دين جديد ذو فائدة منخفضة ، خاصة إذا ما إنخفض معدل الفائدة بعد عقد الدين ذو الفائدة المرتفعة .

٦-فرض ضرائب على رأس المال ، تساهم في سداد الدين العام :

أن هذه الوسيلة وإن كانت تحقق العدالة ، حيث أن العبء سوف يقع على الأغنياء . إلا أنها تواجه بالعديد من الإعتراضات :

أ - فرض ضرائب على رأس المال سوف لا يحفز الأفراد على الإدخار وبالتالي ينخفض معدل التكوين الرأسمالي .

ب - أن ذلك سوف يشجع على عملية تهريب رؤوس الأموال للخارج .

ج - صعوبات تحديد رأس المال المفروض عليه الضريبة .

المبحث الثاني

تحليل تطور الدين العام المحلى في مصر

خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٤ .

مقدمـــــــــــة :

لقد سبق توضيح مفهوم الدين العام وأنواعه ، ومنها إتضـــح أن الـــدين العام ينقسم من ناحية المصدر المكانى إلى دين عام محلى أو داخلى (أى يـــتم تمويله من مصادر محلية) ودين عام خارجى (يتم تمويله من مصادر خارجية)

ونظراً لأهمية قضية الدين العام الداخلى أو المحلى وتطور حجمة فـــي الأونة الأخيرة فسوف يتم معالجته وتحليل مفهومه وتطوره في هذا المبحث وذلك على النحو التالى :

أولاً : التأصيل النظرى لمفاهيم الدين العام المحلى وإدارته :

في هذا الجزء يتم تناول مفهوم الدين العام وتفسير المصطلحات المرتبطة بتعريفه ، سواء التعريف الضيق أو التعريف الموسع ، مع توضيح مفاهيم سياسة إدارة الدين العام المحلى ، والفرق بينها وبين سياسة المالية العامة .

أ -تعريف الدين العام المحلى : -

هناك العديد من التعاريف والمفاهيم للدين العام الداخلى (المحلى) نذكر منها : أن الدين العام المحلى يشمل " جميع الإلتزامـــات الماليـــة علـــى الحكومة للداخل المترتبة على مزاولتها جميع أنشطتها بمـــا فـــي ذلـــك الإصدار النقدى " .

كما يمكن أن يقتصر الدين العام المحلى علـــى " مجـــرد القـــروض العامة التى تلتزم الدولة فيها بإعادة الدفع بالإضافة إلى أعباء الفوائد على تلك القروض للدائنين في الداخل " .

وينظر البعض [1] إلى هذا التعريف على أنه التعريف المحدد للـــدين العام المحلى ، ووفقاً لهذا التعريف يتم إستبعد البنك المركزى من تعريف

---

[1] جودة عبد الخالق (١٩٩٨) ، *"إدارة الدين العام الداخلى في مصر"* ، (ندوة عقدت بالجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع) ، القاهرة : ٢٩ مارس .

الحكومة ، ومن ثم فإن الدين العام المحلى في هذه الحالة يشمل " الإلتزامات المالية على الحكومة المركزية والإدارات المحلية بالإضافة إلى بنك الإستثمار القومى .

ووفقاً لهذا التعريف يتم استبعاد البنك المركزي من تعريف الحكومة، ومن ثم فإن الدين العام المحلي فى هذه الحالة يشمل "الالتزامات المالية على الحكومة المركزية والإدارات المحلية بالإضافة إلى بنك الاستثمار القومي". ووفقاً لهذا التعريف فإن الدين العام المحلي يتكون من جزئين. الجزء الأول: دين الحكومة، والجزء الثاني: دين بنك الاستثمار القومي.

أما التعريف الشامل للدين العام المحلي هو كافة الالتزامات المالية على الحكومة والمترتبة على مزاولتها لكافة أوجه النشاط بما فى ذلك عملية الاصدار النقدي، وكذلك فإن مفهوم الدين العام المحلي يمكن أن يتسع ليضم صوراً أخرى للالتزامات الحكومية غير الاقتراض العام، كما فى حالة التأميم والتعويض التي يترتب عليها التزاماً على الحكومة بالدفع لصالح أصحاب هذه الحالات[1]. ووفقاً لهذا التعريف الشامل تعرف الحكومة على أنها "هي الحكومة المركزية، والوحدات أو الإدارات المحلية، والهيئات الاقتصادية والخدمية"، وفى هذا السياق يضاف البنك المركزي إلى بنك الاستثمار القومي فى التعريف الموسع للحكومة.

وهناك[2] من ينظر إلى الدين العام على أنه عبارة عن العجز الكلي فى الموازنة العامة. أما صافي العجز فهو العجز الكلي بعد خصم ما هو متاح من مصادر التمويل المحلية وما هو متاح من مصادر التمويل الأجنبية كالقروض والمنح والتسهيلات الائتمانية والباقي بعد ذلك يتم تمويله من الجهاز المصرفي وهو ما يعرف بالعجز الصافي.

والعجز الصافي فى الموازنة العامة مضافاً إليه التمويل عن طريق الأوعية الإدخارية والسندات الحكومية هو الدين العام المحلي. وسواء كان هذا المفهوم أو المفهوم الموسع للدين العام المحلي فإن مكوناته تتمثل فى:

١- **الإصدار النقدي**: ويتمثل ذلك فيما تصدره الحكومة (الخزانة العامة، و/ أو البنك المركزي) من نقود، وذلك نتيجة لما يترتب على عملية الاصدار من

---

(١) محمد محمد مصطفى البنا، *السياسة المالية والدين العام الداخلي فى مصر خلال ربع قرن (١٩٥٦- ١٩٨٠)*، رسالة دكتوراة (غير منشورة)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣١٢.

(٢) عبد الحميد صديق عبد البر، "تطور الدين العام المحلي وعلاقته بالمتغيرات والتنمية الاقتصادية فى مصر والتنبؤ بنسبة الدين إلى الناتج المحلى فى الفترة ٢٠٠١- ٢٠٢٠"، ***مجلة مصر المعاصرة***، ٢٠٠١، العدد (٤٦٣- ٤٦٤)، ص ١٤١.

التزام فى ضرورة دعم المقدرة الانتاجية للمجتمع. ولا ينصرف هذا المفهوم إلى كافة النقد المصدر، ذلك أن هناك جانباً تقابله أصول من قبل مؤسسات غير الحكومية، مثل صكوك المؤسسات الاقتصادية المحلية فى غطاء الاصدار. ومن ثم فإن المقصود هنا بالإصدار النقدي كأحد بنود الدين العام إنما يقتصر على ذلك الجانب المغطى بأوراق مالية حكومية.

٢- **الالتزامات والتعويضات:** التي تقدر للغير قبل الحكومة نظير انتزاع الملكية الخاصة لتحقيق منفعة عامة، وإن كان من الممكن اعتبار مثل هذه التعويضات من قبيل النفقات العامة، إلا إذا صدر فى مقابلها سندات على الحكومة لصالح الغير.

٣- **القروض العامة:** التي تنحصر أساساً فى عملية الاقتراض العام الذي تقوم به الحكومة أو إحدى مؤسساتها من الداخل، وتصدر فى مقابله صكوكاً تتعدد أشكالها حسب أجل الاستحقاق لتلك القروض وحسب أسعار الفائدة عليها.

وعلى الرغم من تعدد التعاريف لمفهوم الدين العام المحلي، إلا أنه يمكن الاستناد إلى تعريف محدد للدين العام المحلي يتمثل فى أنه "يشمل القروض العامة والالتزامات التي تنتج عن مزاولة الحكومة لأنشطتها المختلفة"[١].

ب- مفهوم سياسة إدارة الدين العام:

من التعريفات السابقة للدين العام المحلي يتضح أن سياسة إدارته تتمثل فى اتخاذ القرارات المتعلقة بإستهلاك الدين العام أو إحلاله، وتنظيم هيكل استحقاق الدين، وكذلك تحديد أشكال القروض المصدره وشروطها. أي بإختصار تشمل إدارة الدين كافة القرارات التي من شأنها أن تؤثر فى تركيب الدين العام المحلي[٢]، دون أن تمتد إلى التأثير فى حجم الدين ذاته سواء بالزيادة أو بالنقصان باعتبار أن ذلك من أعمال السياسة المالية، وهنا يجب أن نفرق بينها وبين سياسة إدارة الدين وسياسة الدين.

حيث تنصرف سياسة الدين العام إلى كافة التدابير، والقرارات التي تؤثر فى حجم وتوزيع الدين العام شاملة قرارات السياسة المالية التي تؤثر فى حجم

(١) Garcia, V.F. "Public Debt sustainability and Demand for Monetary Base", *WB Policy Research Working Paper*. No. (1774), (1997), P. 6

(٢) عزة رضوان أحمد رضوان، *"الدين العام والسيولة النقدية والاستقرار الاقتصادي فى جمهورية مصر العربية"* ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٢١.

الدين العام فضلاً عن بعض أدوات السياسة النقدية المتعلقة بالسوق المفتوحة التي تؤثر في توزيع هيكل الدين سواء من حيث آجال الاستحقاق أو أسعار الفائدة[١].

ومن التعريف السابق لسياسة إدارة الدين يتضح أنها تتعلـق بـثلاث وظائف أو قرارات أساسية هي:

١- **استهلاك الدين العام:** ويعنى الوفاء بالدين على فترات أو دفعات، وقد يـتم الوفاء بالدين دفعة واحدة للتخلص من عبء الدين تماماً، أو قد يتم استهلاك جزء من السندات التي يحين آجال استحقاقها مع إصدار سندات جديده، فجزء رئيسي من الدين يتم سداده كل سنه، وقد يتم اكثر من مرة فى السنة (كالأذون)، وتستند هذه الطريقة إلى أن تجزئة عملية سداد الدين تسهل على الخزانة إمكانية تـدبير الموارد المالية اللازمة لذلك، وبالتالي فإن سياسة استهلاك الدين تمثـل جـوهر سياسة إدارة الدين العام المحلي[٢].

٢- **تنظيم هيكل استحقاق الدين:** وتشمل هذه العملية على عدد من البدائل منها: تثبيت الدين أي عملية إحلال الدين أو السندات التي تستحق الدفع بأخرى جديدة أطول أجلاً، أو بمعنى آخر فإنها تعنى إطالة آجل الدين، ومن ثم فإنها تتصـرف إلى الدين السائر أساساً، والدين الذي يحين آجل الوفاء به دون توافر فائض كافي فى الميزانية العامة للدولة. وتبديل الدين: أي استبدال دين قائم بآخر أقل فائـدة بغرض تخفيف عبء الدين عن طريق تخفيض سعر الفائدة على الدين الجديد. وتسييل الدين العام: اي تقوم الحكومة بإحلال الديون طويلة الأجـل المسـتحقة بديون قصير الأجل، وتنصرف هذه العملية على الدين المثبت أساساً، وقد يكون ذلك بسبب أن أسعار الفائدة فى العادة على الديون المثبتة تكون مرتفعة، فى حين أن الدين السائر يحمل أسعار فائدة منخفضة.

٣- **إصدار الدين وتسويقه:** من خلال هذه العملية تقوم إدارة الدين بتحديد اشكال وشروط القروض العامة، فى ضوء الموارد المالية المطلوبة لتمويل احتياجـات الخزانة العامة، الناجمه عن حدوث عجز فى الموازنة العامة للدولة، وتؤثر إدارة الدين فى توزيع الدين العام بين مختلف فئات المقرضين. فالفئات المختلفة مـن المقرضين لديها تفضيلات مختلفة لأنماط متنوعة من الدين، فالبنوك مثلاً تحوز نسبة كبيرة من الديون قصير الأجل ونسبة أقل من السندات طويلة الأجل، وذلك بالمقارنة بباقي المستثمرين من الأفراد والمؤسسات غير المصرفية، والمؤسسات والهيئات الحكومية وغيرها، فى حين تهتم بعض المؤسسات غيـر المصـرفية كشركات التأمين مثلاً بالاستثمارات طويلة الأجل لتحقيق مكاسب تتناسـب مـع طبيع ما تتعرض له من مخاطر.

---

(١) محمد محمد مصطفى البنا، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣٧.

(٢) عزة رضوان أحمد رضوان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢١.

ثانياً: تحليل تطور الدين العام المحلي:

لقد اتبعت مصر نهج التصحيح بتطبيق برنامج الاصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي منذ يناير ١٩٩١، وقد حقق برنامج الاصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي نجاحاً ملحوظاً، وأعقب ذلك نمو سريع بلغ ٤% فى المتوسط خلال الفترة ٩٣/ ١٩٩٤، وانتعش السوق المالي منذ منتصف سنة ١٩٩٦. وتمت السيطرة على التضخم وخفض العجز من حوالي ١٧% من الناتج المحلي الإجمالي فى سنة ١٩٩١ إلى ١,٣% فى سنة ١٩٩٦، وقد تراكمت أيضاً الاحتياطات من النقد الأجنبي الرسمي، وخفضت المديونية الخارجية، واستعيدت ثقة المستثمر فى سياسة الحكومة، وزادت تدفقات رأس المال فى محافظ الأوراق المالية حيث بلغت حوالي ٧٠٠ مليون دولار فى سنة ١٩٩٦[1].

وبرغم هذه الإنجازات إلا أن هناك تحديات قائمة مثل حجم البطاله الذي بلغ ٩% سنة ٢٠٠١، وسنة ٢٠٠٢، وتدني مستوى الإدخار المحلي. وزيادة النفقات العامة عن الايرادات العامة، مما أوجد عجز فى الموازنة العامة، والتحول فى تمويله من التمويل بالإصدار النقدي أو التمويل بالعجز إلى تمويلة عن طريق السندات وأذون الخزانة ذات الفائدة المرتفعة، والتي تزيد من أعباء خدمة الدين وفى الوقت نفسه تزيد النفقات عن الموارد وبالتالي مزيد من العجز ثم الاقتراض الداخلي وزيادة الفائدة وزيادة العجز.. وهكذا مما يولد حلقة مفرغة تبدأ بالدين العام الداخلي وتنتهي به.

إن تمويل الإنفاق العام يتم من خلال ثلاث طرق معروفه هي: الضرائب، والاقتراض، والإصدار النقدي. وتعتبر الضرائب أفضل المصادر نظراً لأنها لا تشكل أية أعباء مستقبلية على الحكومة كما هو فى حالة الافتراض، ولا تولد ضغوطاً تضخمية كالتي يمكن أن تنشأ عن الإصدار النقدي، ومع ذلك فقد يترتب على المبالغة فى إستخدام وسيلة الضرائب وقوع تأثيرات سلبيه على النمو الاقتصادي وحركة النشاط الانتاجي والاستثماري والاستهلاكي.

ولذلك تفضل الحكومات الحد من التوسع فى إسلوب الضرائب، والسماح بقدر من العجز فى تلك الموارد عن تغطية النفقات العامة، ثم الاستعانة بأسلوب الاقتراض لتمويل ذلك العجز فى موازنة الدولة.

ومن المعروف فيما يتعلق بالإسلوب الثالث من أساليب تمويل الانفاق الحكومي وهو الإصدار النقدي يترتب عليه آثار تضخمية خطيرة ويؤدى إلى سوء توزيع الدخل القومي. لذا يعتبر تمويل العجز من البنك المركزي أو

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، "الكتاب السنوي"، ٩٧، ١٩٩٨، ص ٣٣.

الاصدار النقدي أسوأ وسائل التمويل. وفى ضوء ذلك يعتبر الاقتراض من الأسواق والمؤسسات المالية أنسب وسائل تمويل عجز الموازنة.

وتقترض الحكومة من خلال ثلاثة طرق رئيسية هي: إصدار الأوراق المالية، واصدار أذون الخزانة، والاقتراض من بنك الاستثمار القومي، والذي تتكون موارده من حصيلة شهادات الاستثمار وسندات التنمية الدولارية وأموال صندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بالحكومة وصندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص وودائع صندوق توفير البريد[١].

إن اختيار بداية التحليل لتطور الدين العام المحلي في سنة ١٩٩١ لا يعنى عدم وجود ديون محلية قبل ذلك التاريخ، بل أن بداية الدين العام المحلي ترجع إلى بداية حكم سعيد لمصر عام ١٨٥٤ حيث بدأ الأجانب يسيطرون على الشئون المالية فى البلاد، وظهر أول دين خارجي فى تاريخ مصر الحديث طبقاً لأسس الاقتراض التي وضعها وسار عليها خلفه إسماعيل. وقد بلغت ديون مصر بنهاية حكم سعيد عام ١٨٦٣ نحو ٩ مليون جنيه[٢].

وترجع البداية الحقيقية للقروض العامة المحلية والمثبتة في التاريخ الحديث لمصر إلى عام ١٩٤١ حيث أصدرت الحكومة قرضاً بمبلغ ١٠ مليون جنيه لتمويل مشتروات القطن، وتلاها فى عام ١٩٤٢ قرض أخر بمبلغ ٢ مليون جينة لنفس الغرض. وفى ٧ سبتمبر ١٩٤٣ صدر المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسند ١٩٤٣ بالإذن لوزير المالية بتحويل الدين العام الخارجي (الأجنبي) كله أو بعضه إلى دين محلي أقل فائده[٣].

ومما سبق يتضح أن تاريخ الدين العام المحلي فى مصر قديم، ولكن تم إختيار فترة بداية التحليل نظراً لإرتباطها بفترة باية الاصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي مع بداية سنة ١٩٩١.

إن تطور الدين العام المحلي يتضح من بيانات الجدوليين (١٤، ١٥) ، وقد تم تقسيم الفترة الزمنية (من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٣) إلى فترتين بسبب أولاً عدم وفرة البيانات عن السلسلة الزمنية الكاملة، وثانياً أن دين الحكومة قد استمر فى الزيادة من السنة المالية ٩١/ ١٩٩٢ إلى السنة المالية ١٩٩٧/٩٦. ثم إنخفض فى السنة المالية ١٩٩٨/٩٧. ولكن عاود الزيادة مرة أخرى حتى عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢. كما يتضح من بيانات الجدولين (١٤، ١٥).

---

(١) المجالس القومية المتخصصة، مرجع سبق ذكره ص ٣٥– ٣٧.

(٢) محمود درويش "دين مصر العام ١٨٦٠– ١٩٢٩"، ***مجلد مصر المعاصرة***، العدد (٣٢٢)، ١٩٦٥، ص ٥٥–٨٢.

(٣) محمد محمد مصطفى البنا، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٤– ١٥٢.

والجدول رقم (١٤) يوضح اتجاه تطور دين الحكومة المحلي من ٩٠,٩ مليار جنية في السنة المالية ٩١/١٩٩٢ إلى ١٤٨,٥ مليار جنية في السنة المالية ٩٧-١٩٩٨، كما تزايد إجمالي الدين العام المحلي من ١٠٦ مليار جنية في نهاية يونيه عام ١٩٩٢ إلى ١٧٠,٨ مليار جنيه في نهاية يونيه ١٩٩٧.

من التأصيل النظري السابق يتضح أن المفهوم الضيق للدين العام المحلي يتكون من:

١- **الدين المحلي المستحق علي الحكومة** والذي يشمل رصيد الأذون والسندات الحكومية القائمة (مثل صكوك وسندات علي الخزانة العامة، سندات التنمية الدولارية، صكوك علي الخزانة العامة بقيمة العجز الاكتواري في صناديق التأمينات الاجتماعية، سندات الطاقة البديلة، سندات الإسكان، أذون علي الخزانة العامة، والسندات الصادرة بالعملات الأجنبية لزيادة رؤوس أموال بنوك القطاع العام).

- صافي أرصدة الحكومة لدي الجهاز المصرفي.
- رصيد المديونية الحكومية تجاه بنك الاستثمار القومي.

٢- **الدين المحلي المستحق علي الهيئات الاقتصادية العامة .. ويشمل:**

- رصيد مديونية الهيئات الاقتصادية تجاه بنك الاستثمار القومي.
- صافي أرصدة الهيئات الاقتصادية لدي الجهاز المصرفي.

الدين الحكومي المحلي

جدول رقم (١٤)

(القيمة بالمليون جنية)

الأرصدة في نهاية يونيه	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧
١- الدين الحكومي المحلي	٩٠٠٣٨	٩٩٧٦٦	١١٠٧٨٧	١٢٠٧٤٧	١٣٢٢٥٧	١٤٨٤٥٨
- الأرصدة من السندات والأذون	٧٦٢٧٣	٨٨٧٧٦	٨٨٧٤٣	٨٣٦٩٠	٨٣٢٩٦	٩٠٠٥٣
ñ صكوك وسندات علي الخزانة العامة	٤٢٦٠٤	٤١٠٧٩	٣٨٠٠٧	٤٠٩٥٩	٢٩٨٤٨	٤٠٤٤٦
ñ صكوك علي الخزانة العامة بقيمة العجز الاكتواري في صناديق التأمينات الاجتماعية.	٣٠٢٩	٣٠٢٩	٣٠٢٩	٣٠٢٩	٣٠٢٩	٣٠٢٩
ñ سندات التنمية الدولارية	١٩٩٤	٢٠١٣	-	-	-	-
ñ سندات الطاقة البديلة	٤٠٣٩	٤٣٢٦	٤٦٤٠	٤٨٨١	٥١١٨	٥٣٨٢
ñ سندات الإسكان	٦٧	٧٣	٧٧	١٠٤	١٥٣	١٥١
ñ أذون علي الخزانة العامة	١٧٠٠٣	٣٠٥٢٦	٣٥١٧١	٢٦٨٨٢	٢٧٢٨٢	٣٣١٣١
ñ السندات الصادرة بالعملات الأجنبية لزيادة رؤوس أموال بنوك القطاع العام التجارية.	٦٩٤٢	٧٠٠٨	٧٠٨٥	٧٠٩٦	٧٩٢	٧٠٨٣
ñ مقابل نسبة الـ٥% المجنبة من أرباح الشركات لشراء سندات حكومية.	٦٤٥	٧١٢	٧٣٤	٧٣٩	٧٧٤	٨٣١
- صافي أرصدة لدي الجهاز المصرفي	١٢٧١٤-	٢٤٦٦٧-	٢٥٤٣٤-	٢٢٠٣١-	٢٢١٩٢-	٢٧٩٠٠-
ñ صافي أرصدة الحكومة	١٠٩٨٥-	٢٢٤١٠-	٢١١٦٧-	١٥٢٧٦-	١٣٨٤٠-	٢٠٠٣١-
ñ صافي أرصدة الهيئات الاقتصادية	١٧٢٩-	٢٢٥٧-	٤٢٦٧-	٦٧٥٥-	٨٣٥٢-	٧٨٦٩-
- اقتراض الحكومة من بنك الاستثمار القومي	١٥٨١٩	٢٠٩٦٢	٢٨٣٥٩	٣٦٥٩٩	٤٤٦٤٢	٥٥٤٥٩
- اقتراض الهيئات الاقتصادية من بلك الاستثمار القومي	١١٤٦٠	١٤٦٩٥	١٩١١٩	٢٢٤٨٩	٢٦٥١١	٣٠٨٤٦
٢- صافي مديونية بنك الاستثمار القومي	١٥٠٥٨	١٣٩٢٢	١٣١٧٧	١٤١٤٤	١٨١٧٩	٢٢٣٨٣٦
٣- إجمالي الدين العام المحلي (١+٢)	١٠٥٩٩٦	١١٣٦٨٨	١٢٣٩٦٤	١٣٤٨٩١	١٥٠٤٣٦	١٧٠٨٤٤

المصدر:

- البنك المركزي المصري، *التقرير السنوي*"، ١٩٩٧/٩٦، ص٨٤.

الدين المحلي للحكومة ومديونية الهيئات العامة الاقتصادية

جدول رقم (١٥)

(القيمة بالمليون جنية)

الأرصدة في نهاية يونيه	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣
الدين المحلي للحكومة	١٣٦٧٤٥	١٤٧١٥٥	١٦٤٣٩٢	١٩٤٨١٠	٢٢١٢٢٤	٢٥٢١٨٥
– الأرصدة من السندات والأذون	٨٤٦٥٤	٧٧٦٨٤	٧٧٦٨٩	١٣٣٥٤٥	١٦٥٩٠٧	٢٠٨٥٩٢
ñ سندات علي الخزانة العامة منها:	٣٥٤٤٦	٤٠٨٣٠	٤٠٨٣٠	٩١٨٣٠	١١٣٠٩١	١٣٧١٩٢
السندات الصادرة بالعملة المحلية لدي بنوك القطاع العام	–	–	–	–	–	٤٠٠٠
السندات السيادية الدولارية المتداولة بالخارج(*)	–	–	–	–	٢٥١١	٤٦١٢
ñ صكوك علي الخزانة العامة بقيمة العجز الالكتواري في صناديق التأمينات	٣٠٢٩	٣٠٢٩	٣٠٢٩	٣٠٢٩	٢٠٠٠	٢٠٠٠
ñ سندات الإسكان	١٤٤	١٤٣	١٤٢	١٣٩	١٣٦	١٣٢
ñ أذون علي الخزانة العامة	٣٨٠٠٠	٢٥٥٥٨	٢٥٣٩٣	٢٩٣٣٤	٤٠٠٠٧	٥٥٣١٨
ñ السندات الصادرة بالعملات الأجنبية لدي بنوك القطاع العام التجارية.	٧٠٨٢	٧٠٩٨	٧٢٠٣	٨٠٤٧	٩٤٠٦	١٢٦١٠
ñ مقابل نسبة الـ٥% المجنبة من أرباح الشركات لشراء سندات حكومية.	٩٥٣	١٠٢٦	١٠٩٢	١١٦٦	١٢٦٧	١٣٤٠
– صافي أرصدة لدي الجهاز المصرفي	١٦٧٩٣-	٩٥٢٨-	٢٢٤٤-	٣٩٨٦١-	٥٨٤٦٩-	٨٠٣٤٦-
– اقتراض الحكومة من بنك الاستثمار القومي	٦٨٨٨٤	٧٨٩٩٩	٨٨٩٤٧	١٠١١٢٦	١١٣٧٨٦	١٢٣٩٣٩
مديونية الهيئات العامة الاقتصادية	٢٣١٧٤	٣٤٩١٦	٣٧٥٣٥	٤١٦٥٤	٤١١٤١	٣٩١٩٥
– صافي أرصدة الهيئات العامة الاقتصادية لدي الجهاز المصرفي	١١٣٩٣-	٤٤٧١-	٣٩٤٠-	٣٣١٣-	٥٩٨٣-	١٠٨٩٩-
– اقتراض الهيئات العامة الاقتصادية من بنك الاستثمار القومي	٣٤٥٦٧	٣٩٣٨٧	٤١٤٧٥	٤٤٩٦٧	٤٧١٢٤	٥٠٠٩٤

المصدر:– البنك المركزي المصري، *"التقرير السنوي"*، ٢٠٠٣/٠٢، ص١٣١.

(*) حيازة المؤسسات المالية المقيمة في مصر (الجهاز المصرفي وقطاع التأمين

هذا المفهوم الضيق ينصب علي الدين الحكومي المحلي في بيانات جدول رقم(١٤).

أما المفهوم الموسع (الشامل) للدين العام المحلي الذي يتكون من:

- الدين المحلي المستحق علي الحكومة.
- الدين المحلي المستحق علي الهيئات الاقتصادية العامة.
- الدين المحلي المستحق علي بنك الاستثمار القومي[1].

فسوق يتم الأخذ به أيضا في هذه الدراسة، ووفقا لبيانات جدول (١٤) فإن الأخذ بهذا المفهوم يوضح تطور الدين العام المحلي من ١٠٦ مليار جنية سنة ١٩٩٢ إنى ١٧٠,٨ مليار جنية في سنة ١٩٩٧.

إن بيانات الجدول رقم (١٥) توضح تطور هيكل الدين العام المحلي من ١٩٩٨ إلى نهاية يونيه ٢٠٠٣، ومنها نلاحظ أيضا تزايد دين الحكومة المحلي من ١٣٦,٧ مليار جنية سنة ١٩٩٨ إلى ٢٥٢,٢ مليار جنية في نهاية يونيه سنة ٢٠٠٣، وهنا يقتصر التحليل علي المفهوم الضيق للدين العام المحلي، ولكن إذا أضفنا مديونية الهيئات الاقتصادية العامة إلى دين الحكومة لتضح لنا حجم الدين العام الداخلي بالمفهوم الموسع، ونلاحظ من جدول (١٥) وفقا للمفهوم الموسع أن حجم الدين العام المحلي تطور من ١٥٩,٩ عام ١٩٩٨ إلى ٢٩١,٤ مليار جنية عام ٢٠٠٣.

ومن الجدولين (١٤، ١٥) يتضح أن مكونات الدين العام المحلي تتمثل في:

١- صكوك وسندات علي الخزانة العامة.
٢- سندات الطاقة البديلة.
٣- سندات بالعملات الأجنبية لزيادة رؤوس أموال البنوك العامة التجارية.
٤- أذون علي الخزانة العامة.
٥- صافي أرصدة الحكومة لدي الجهاز المصرفي.
٦- الاقتراض من بنك الاستثمار القومي.

---

(١) البنك الأهلي المصري، *النشرة الاقتصادية*، المجلد السادس والخمسون، العدد الأول، ٢٠٠٣، ص٢٢.

أما فيما يتعلق بمديونية الهيئات الاقتصادية فقد تم إضافتها إلى مكونات الدين العام المحلي في إطار المفهوم الشامل للدين العام المحلي.

ونظرا لعدم اتساق البيانات وعدم واقعيتها علي الرغم من توحيد مصدر البيانات وهو البنك المركزي المصري، فإنه سوف يتم إعادة عرض البيانات بصورة أكثر اتساقا ومنتظمة كما في جدول رقم (١٦) بالاعتماد علي بيانات البنك الأهلي، والبنك المركزي المصري، وتقرير المجالس القومية المتخصصة علي النحو التالي:

تطور الدين العام المحلي خلال الفترة ١٩٩١-٢٠٠٣

جدول رقم (١٦)

(القيمة بالمليار جنية)

البيان / في نهاية يونيه	إجمالي الدين العام المحلي	معدل نمو الدين العام المحلي (%)	الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (%)	الدين العام المحلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (%)
١٩٩٢	١٠٦,٠	٩,٢	١٣٩,١	٢٥,١	٧٦,٢
١٩٩٣	١١٣,٧	٧,٣	١٥٧,٣	١٣,١	٧٢,٣
١٩٩٤	١٢٤,٠	٩,١	١٧٥,٠	١٢,٣	٧٠,٩
١٩٩٥	١٣٤,٩	٨,٨	٢٠٤,٠	١٦,٦	٦٦,١
١٩٩٦	١٥٠,٤	١١,٥	٢٢٩,٤	١٢,٥	٦٥,٦
١٩٩٧	١٧٠,٨	١٣,٦	٢٥٧,٢	١٢,١	٦٦,٤
١٩٩٨	١٨٨,٦	١٠,٤	٢٧٨,١	٨,١	٦٧,٨
١٩٩٩	٢١٧,٠	١٥,١	٣٠٢,١	٨,٦	٧١,٧
٢٠٠٠	٢٤٥,٥	١٣,١	٣٣٨,٧	١٢,١	٧٢,٥
٢٠٠١	٢٩٠,٨	١٨,٥	٣٦١,٨	٦,٨	٨٠,٤
٢٠٠٢	٣٢٩,٨	١٣,٤	٣٨٧,٥	٧,١	٨٥,١
٢٠٠٣	٣٧٦,١	١٤,٠	٣٩٣,٤	١,٥	٩٥,٦

المصدر:

- البنك المركزي المصري، التقارير السنوية والمجلة الاقتصادية، أعداد مختلفة.
- البنك الأهلي المصري، *النشرة الاقتصادية*"، المجلد ٥٦، العدد الأول، ص٢٥.
- المجالس القومية المتخصصة، *الكتاب السنوي*"، ١٩٩٨/٩٧.
- IMF, "*International Financial Statistics*", Various Issues.

إن بيانات جدول (١٦) توضح استمرار تزايد الدين العام المحلي من ١٠٦ مليار جنية في السنة المالية ١٩٩٢/١٩٩١ إلى ٣٧٦,١ مليار جنية في السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢، بمعدل ٣٥٥%، وقد بلغ متوسط الزيادة السنوي ٢٩,٦% سنويا، مما يوضح النمو المرتفع للدين العام المحلي، ومعلوم أن زيادة

حجم الدين يتبعه زيادة في أعباء خدمة الدين (الفوائد + الأقساط)، واستمرار نمو الدين ينقل الأعباء من الجيل الحاضر إلى الجيل القادم ويتنافى ذلك مع مفهوم التنمية المستدامة التي تهدف إلى تحقيق نمو في الناتج للأجيال الحاضرة دون الإقلال من حقوق الجيل القادم.

إن متابعة نسبة الدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي توضح أنها مرتفعة حيث أنها لم تنخفض عن ٦٥,٦% عام ١٩٩٦/٩٥. وبلغت أقصاها في نهاية يونيه ٢٠٠٣ حيث بلغت ٩٥,٦% وهي نسبة مرتفعة تتعدى حدود الدين التي تتلاءم مع أهداف برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي الذي يسعى إلى خفض عجز الموازنة العامة للدولة وبالتالي تخفيض الموارد المطلوبة لتمويل هذا العجز.

إن زيادة حجم رصيد الدين العام المحلي يؤدي إلى زيادة أعباء خدمة الدين وخاصة الفوائد التي تؤدي من ناحية أخري إلى زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة وبالتالي مزيد من العجز في الموازنة العامة ثم مزيد من الاقتراض .. وهكذا تظهر الحلقة المفرغة بين زيادة الدين وزيادة عجز الموازنة العامة للدولة.

وبيانات جدول رقم (١٧) توضح تطور مكونات الدين العام المحلي ودين الحكومة خلال الفترة من ١٩٩٢/٩١ إلى آخر يونيه ٢٠٠٣، حيث يشكل الدين المحلي الحكومي الجزء الأكبر من مكونات الدين العام المحلي، ومن ثم فإن تطور حجمه وهيكله يؤثر بشدة علي حجم وأعباء الدين المحلي ككل.

من بيانات جدول رقم (١٧) يتضح أن الدين الحكومي المحلي تضاعف ثلاث أمثال ما كان عليه في بداية الفترة، حيث بلغت نسبة الدين الحكومي في نهاية يونيه ٢٠٠٣ حوالي ٣١٠,٦% ما كان عليه في بداية الفترة نهاية يونيه ١٩٩٢، وعلي الرغم من تضاعف القيمة المطلق للدين الحكومي المحلي ليبلغ ٢٥٢,٢ مليار جنيه في عام ٢٠٠٣ مقارنة بنحو ٨١,٢ مليار جنية في عام ١٩٩٢، فقد تزامنت هذه الزيادة مع تراجعه كنسبة من إجمالي الدين العام المحلي ليقتصر علي ٦٧,١% في نهاية يونيه ٢٠٠٣ مقارنة بنحو ٧٦,٦% في يونيه ١٩٩٢، وقد زاد أيضا حتى بلغت نسبته ٧٧,٨% من إجمالي الدين عام ١٩٩٥ وقد يعزي هذا إلى تزايد حجم الدين العام المحلي بنسبة أكبر.

تطور الدين الحكومي وباقي مكونات الدين العام المحلي خلال الفترة من ١٩٩١/٢٠٠٣

جدول رقم (١٧)

(القيمة بالمليار جنية)

بيان / في نهاية يونيه	الدين المحلي الحكومي	الدين الحكومي كنسبة من إجمالي الدين العام (%)	مكونات الدين العام المحلي					
			صكوك وسندات علي الخزانة العامة	سندات الطاقة البديلة	سندات بالعملات الأجنبية لزيادة رؤوس أموال البنوك العامة التجارية	أذون علي الخزانة العامة	صافي أرصدة الحكومة لدي الجهاز المصرفي	الاقتراض من بنك الاستثمار القومي
١٩٩٢	٨١,٢	٧٦,٦	٤٢,٦	٤,٠	٦,٩	١٧,١	-١١,٠	١٥,٨
١٩٩٣	٨٧,٣	٧٦,٨	٤١,١	٤,٣	٧,٠	٣٠,٥	-٢٢,٤	٢١,٠
١٩٩٤	٩٥,٩	٧٧,٣	٣٨,٠	٤,٦	٧,١	٣٥,٢	-٢١,٢	٢٨,٤
١٩٩٥	١٠٥,٠	٧٧,٨	٤١,٠	٤,٩	٧,١	٣٦,٩	-١٥,٣	٣٦,٦
١٩٩٦	١١٤,١	٧٥,٩	٣٩,٨	٥,١	٧,١	٢٧,٣	-١٣,٨	٤٤,٦
١٩٩٧	١٢٥,٥	٧٣,٥	٤٠,٤	٥,٤	٧,١	٣٣,١	-٢٠,٠	٥٥,٥
١٩٩٨	١٣٦,٧	٧٢,٥	٣٥,٤	صفر	٧,١	٣٨,٠	-١٦,٨	٦٨,٩
١٩٩٩	١٤٧,٢	٦٧,٨	٤٠,٨	صفر	٧,١	٢٥,٦	-٩,٥	٧٩,٠
٢٠٠٠	١٦٤,٤	٦٧,٠	٤٠,٨	صفر	٧,٢	٢٥,٤	-٢,٢	٨٨,٩
٢٠٠١	١٩٤,٨	٦٧,٠	٩١,٨	صفر	٨,٠	٢٩,٣	-٣٩,٩	١٠١,١
٢٠٠٢	٢٢١,٢	٦٧,١	١١٣,١	صفر	٩,٤	٤٠,٠	-٥٨,٥	١١٣,٨
٢٠٠٣	٢٥٢,٢	٦٧,١	١٣٧,٢	صفر	١٢,٦	٥٥,٣	-٨٠,٣	١٢٣,٩

المصدر:

- البنك المركزي المصري، *التقرير السنوي*"، سنوات مختلفة.
- البنك الأهلي المصري، *النشرة الاقتصادية*"، المجلد السادس والخمسون، العدد الأول، ٢٠٠٣، ص٢٧.
- المجالس القومية المتخصصة، *الكتاب السنوي*"، ١٩٩٨/٩٧.

ومن جدول (١٧) يتضح أيضا الأوزان النسبية لمكونات الدين المحلي، حيث يتضح أن أكبر نسبة تتمثل في دين الحكومة المحلي، يليه صكوك وسندات علي الخزانة منذ بداية فترة التحليل حتى عام ١٩٩٦، لتحل محلها الاقتراض من بنك الاستثمار القومي التي توضح الأرقام المطلقة أنه يتراوح بين ٤٤,٦ مليار جنية عام ١٩٩٦ وبين ١٢٣,٨ مليار جنية عام ٢٠٠٣، يليهما في الترتيب أذون علي الخزانة العامة التي تراوحت بين ١٧,١ مليار جنيه عام ١٩٩٢ إلى ٥٥,٣ مليار جنية عام ٢٠٠٣، يأتي بعد ذلك صافي أرصدة الحكومة لدي الجهاز المصرفي التي تظهر قيم سالبة تبدأ (-١١,٠) مليار جنية سنة ١٩٩٢ وتنتهي بـ (-٨٠,٣) مليار جنية عام ٢٠٠٣،ثم يليها في ترتيب مكونات الدين العام

المحلي السندات بالعملات الأجنبية لزيادة رؤوس أموال البنوك العامة التجارية، حيث بدأت بـ ٦,٩ مليار جنية عام ١٩٩٢ وانتهت بـ ١٢,٦ مليار جنية عام ٢٠٠٣، ثم أخيرا تأتي سندات الطاقة البديلة التي بدأت بـ ٤ مليار جنية عام ١٩٢، واستمرت في الزيادة حتى بلغت ٥,٤ مليار جنية عام ١٩٩٧، وبعد ذلك لم تظهر بيانات عنها في الإحصائيات الرسمية عن الدين العام المحلي.

إن تطور حجم الدين العام المحلي أو تطور دين الحكومة المحلي يعطي صورة ليست كافية للحكم عليه، ولكي تكتمل الدلالة الاقتصادية عن تطور حجم الدين العام الداخلي وكذلك دين الحكومة المحلي يجب تناول أعباء خدمة الدين العام لتوضيح حجم الأعباء (الفوائد والأقساط) التي تتحملها الموازنة العامة سنويا كما في جدول (١٨).

تطور أعباء الدين العام المحلي

خلال الفترة من ١٩٩١-٢٠٠٢

جدول رقم (١٨) (القيمة بالمليار جنية)

البيان / يونيه	الفوائد	الأقساط	الإجمالي	إجمالي الإيرادات	نسبة أعباء الدين إلى الإيرادات (%)
١٩٩١	٤,٢	١,١	٥,٣	٣٦,٩	١٤,٤
١٩٩٢	٦,٤	١,٣	٧,٧	٥١,٤	١٥,٠
١٩٩٣	٩,٣	٣,٢	١٢,٥	٥٨,٧	٢١,٣
١٩٩٤	١٢,٢	٦,٧	١٨,٩	٦٩,٣	٢٧,٣
١٩٩٥	١١,٢	١,٩	١٣,١	٦٣,٩	٢٠,٥
١٩٩٦	١١,٥	٣,٢	١٤,٧	٦٣,٨	٢٣,٠
١٩٩٧	١٣,٠	٣,٩	١٦,٩	٧١,١	٢٣,٨
١٩٩٨	١٥,٠	٣,٣	١٨,٣	٧٦,٤	٢٣,٩
١٩٩٩	١٦,٤	٣,٤	١٩,٨	٨٢,٢	٢٣,٨
٢٠٠٠	١٧,٤	٤,١	٢١,٦	٩١,٤	٢٣,٦
٢٠٠١	١٨,٤	٥,٢	٢٣,٦	٩٧,٩	٢٤,١
٢٠٠٢	٢٢,٩	٦,٣	٢٩,٢	١٠٦,١	٢٧,٥

المصدر:

- البنك الأهلي المصري، *النشرة الاقتصادية*"، المجلد السادس والخمسون، العدد الأولي، ٢٠٠٣، ص٤٠.
- المجالس القومية المتخصصة، *الكتاب السنوي*"، الدورة الرابعة والعشرون، ١٩٧-١٩٩٨، ص٤٠.

علي الرغم من أن الإيرادات العامة تضاعفت ما يقرب من ثلاث مرات ٢٨٧% منذ عام ١٩٩١ حيث كانت ٣٦,٩ مليار جنية إلى ١٠٦,١ مليار جنية عام ٢٠٠٢، إلا أن أعباء خدمة الدين (الفوائد + الأقساط) قد تضاعفت بمعدل

أسرع وأكبر ٥٥١% أي حوالي خمس مرات، حيث زادت من ٥,٣ مليار جنية عام ١٩٩١ إلى ٢٩,٢ مليار جنية عام ٢٠٠٢.

ونتيجة لذلك أصبح أكثر من ربع الإيرادات العامة يوجه لتمويل أعباء خدمة الدين، وهو ما يحد من إمكانيات صانع السياسة المالية في توجيه تلك الإيرادات نحو دور الدولة الأمني والاجتماعي خاصة في مجالي التعليم والصحة، وفي مجال الاستثمار في البنية الأساسية والتي تمثل قاعدة الانطلاق نحو التنمية والتقدم والازدهار.

ثالثا: تحديد أسباب تزايد الدين العام المحلي، وتحليل أثاره المحتملة:

أ. تحديد أسباب تزايد الدين العام المحلي:

ان السبب الرئيسي لزيادة الدين العام المحلي هو عجز الموازنة العامة للدولة سواء الكلي أو الصافي، والذي يتم تمويله إما بالضرائب أو الاقتراض (داخلي أو خارجي)، أو بالإصدار النقدي، وقد سبق توضيح مزايا وعيوب كل طريقة، وانتهي التحليل إلا أن أنسب الطرق هو الاقتراض بسبب ما تؤدي إليه الضرائب من تثبيط لأوجه النشاط الاقتصادي وأثارها السلبية علي الاستثمار والإنتاج والاستهلاك، وكذلك الآثار التضخمية التي تصاحب الإصدار النقدي في تمويل عجز الموازنة، حيث ينتقل عبء تمويل الموازنة علي الطبقات محدودة الدخل، وبناء علي ما تقدم وعلي الرغم من أن الاقتراض (أو الدين العام المحلي) ينقل عبء التمويل من الأجيال الحاضرة إلى الأجيال المستقبلية، إلا أن أثاره الإيجابية تزيد من وزنه النسبي كأداة لتمويل عجز الموازنة، وخاصة إذا كانت أسعار الفائدة عليه منخفضة.

ويمكن تحديد أسباب تزايد حجم الدين العام المحلي فيما يلي:

١- تزايد الإصدارات من أذون الخزانة بأسعار فائدة مرتفعة لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة من ناحية، وجذب المدخرات لامتصاص فائض السيولة من ناحية أخري.

٢- إصدار سندات حكومية بالعملات الأجنبية بقيمة بدأت بـ ٧ مليار جنية سنويا، وارتفعت إلى ٩,٤ مليار جنية عام ٢٠٠٢ ثم إلى ١٢,٦ مليار جنية عام ٢٠٠٣ (انظر جدول ١٧)، لصالح بنوك القطاع العام، وذلك لزيادة رؤوس أموال هذه البنوك.

٣- اضطلاع الدولة ببرنامج طموح لتطوير البنية الأساسية وهو ما ظهر واضحا من خلال حجم اقتراض الحكومة والهيئات الاقتصادية من بنك الاستثمار القومي، والذي ارتفع من ٢٧,٣ مليار جنية عام ١٩٩٢ إلى ١٧٤,٠ مليار جنية عام ٢٠٠٣.

٤- **تزايد عجز الكثير من الهيئات الاقتصادية،واضطرارها إلى الاقتراض من بنك الاستثمار القومي لتمويل هذا العجز، وتدخل هذه القروض وأعباء خدمتها ضمن الدين العام المحلي.**

٥- **استخدام جزء من الدين في تغطية الإنفاق الجاري، وليس الإنفاق الاستثماري الذي يدر عائد يمكن به تسديد جزء من الدين أو أعباءه.**

٦- تدفق أموال التأمينات الاجتماعية وحصيلة شهادات الاستثمار بشكل متزايد علي بنك الاستثمار القومي وتوجيه جانب من تلك الموارد لتمويل شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام ومنح القروض الميسرة.

٧- زياد التدفقات الرأسمالية الخاصة إلى مصر في منتصف التسعينات، نتيجة الانخفاض الحاد في أسعار الفائدة في الدول الصناعية المتقدمة من ناحية، وتحسين البيئة الاقتصادية في الدول النامية ومنها مصر من ناحية أخري.

٨- زيادة العجز الفعلي في الموازنة العامة للدولة عن العجز المخطط له في أغلب سنوات الفترة محل البحث، مما يجبر الحكومة علي تغطية هذا العجز غير المخطط له بالاقتراض، وتوقع استمرار هذا العجز في المستقبل.

٩- صعوبة زيادة العبء الضريبي علي الممولين في ظروف الركود التي مر بها الاقتصاد المصري في النصف الثاني من التسعينات، وبالتالي يتم اللجوء إلى الاقتراض كبديل للضرائب في تمويل العجز.

١٠- انخفاض الإيرادات الضريبية وزيادة الإنفاق علي الأجور والدعم، وكلها عوامل هيكلية لضعف الميزانية وليست عوامل دورية، تقتضي إجراء تعديل مالي للحد من زيادة الدين وتعزز القدرة علي الاستدامة.[1]

ب: تحليل آثار الدين العام المحلي:

١- الآثار التوزيعية للدين العام المحلي:

يري ديفيد هيمان David N. Hyman (2002) أن للدين العام آثار توزيعية تعمل علي إعادة توزيع الدخل من دافعي الضرائب إلى حاملي صكوك الدين، بالإضافة إلى إعادة توزيع الدخل من الجيل المستقبلي إلى الجيل الحاضر،

(١) Alfa, P.; Al-Shawarby, and Iqbal, F. "Fiscal and Public Debt Substantiality in Egypt", ECES, *Working Paper*, No (97), May 2004, PP. 21-29.

ويوضح هيمان Hyman (2002) أن التمويل بالدين يختلف عن التمويل بالضرائب، فالتمويل بالدين يتطلب إصدار أوراق مالية تطرح في السوق للاكتتاب فيها، ويكون المشتري لهذه الأوراق سواء الأفراد أو المؤسسات المالية له حرية الاختيار في الشراء علي عكس الضرائب التي تفرض علي الممول.

وأن الأفراد الذين يشترون صكوك أو سندات الدين العام، يفضلوا فرص الاستهلاك الحالية، ويحلون أوراق الدين العام محل الأوراق المالية الخاصة في محفظة الأوراق المالية لهم، وعادة يفعل المستثمرون هذه التضحية لان العائد علي الأوراق المالية الحكومية عادة يكون أكبر بالإضافة إلى أنها مضمونة من الحكومة، وبالتالي يكون العائد علي الدين العام أكبر من تكلفه التضحية بالاستهلاك الحاضر، وبالتالي يساعد التمويل بالدين علي تنشيط الاستهلاك الحاضر أكثر من التمويل بالضرائب.[١]

ولكي تحل الضرائب محل الاقتراض العام، فإنه يجب أن يتم الإصلاح الضريبي علي أسس الكفاءة والعدالة، فقد أوضحت تجارب الإصلاح الضريبي في الدول النامية أن هياكلها الضريبية تتسم بأنها:

- معقدة: تصعب أدارتها والامتثال لأحكامها.
- غير مرنة: لا تستجيب لاحتياجات النمو أو لتغير هيكل النشاط الاقتصادي.
- غير فعالة: تؤدي إلى تشوهات اقتصادية خطيرة، وتسفر عن حصيلة ضئيلة نسبيا في الغالب.
- غير منصفة: تعامل الأفراد ودوائر الأعمال التي تتشابه ظروفها بشكل متفاوت.
- غير عادلة: فالإدارة الضريبية وإجراءات تنفيذها تتم بشكل انتقائي، وتقوم علي محاباة ذوي القدرة علي عدم الخضوع للنظام.

كما توضح الدروس المستفادة من الإصلاح الضريبي في العديد من الدول النامية، إنه ينبغي أن يكون توسيع وعاء الضريبة وخفض أسعارها هو الهدف الرئيسي لأية مبادرة للإصلاح الضريبي في البلدان النامية[٢] التي منها مصر. وحيث أن الدين العام المحلي وسيلة أسهل من الضرائب وإصلاحها، فإن

(١) Hyman, D. N. "***Public finance: A contemporary Application of Theory to Policy***", Thomsos south – western, 2002, PP 476-477.

(٢) جواد خليل زادة شيرازي وأنوار شاه "الإصلاح الضريبي في البلدان النامية"، ***مجلة التمويل والتنمية***، المجلد ٢٨، عدد(٢)، يونيه ١٩٩١، ص٤٤.

الاعتماد عليه تزايد بشكل مستمر خلال فترة الدراسة (فترة الإصلاح الاقتصادي والتكليف الهيكلي)، ولكن يجب أن ينظر إليه بحذر لأنه يعكس مبادئ وأسس التنمية المستدامة التي تهدف إلى حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة للأجيال الحاضرة دون التأثير علي الموارد للأجيال المقبلة.

هناك خلاف بين المؤدين والمعارضين للاقتراض العام، وخاصة فيما يتعلق بالآثار التوزيعية (المالية)، والآثار الاستقرارية (النقدية)، حيث يري المؤيدون للدين العام أو لفكرة التمويل بالعجز،[1] أن يتم التركيز علي آثار الدين العام علي مستوي التشغيل والإنتاج، مهملين تماما وجود أية أعباء مالية تترتب علي هذا الدين، علي أساس أن أفراد المجتمع مدينون به لأنفسهم، ومن ثم فإن كل ما يترتب علي الدين العام هو وجود مصروفات تحويلية من بعض الأفراد إلى البعض الآخر.

ويري المعارضون للاقتراض العام من الكلاسيك وأتباعهم أن القروض العامة ضريبة مؤجلة تتحملها الأجيال المقبلة نيابة عن الأجيال المعاصرة لعقد القرض، ويدعمون رأيهم هذا علي أساس أن العجز في الميزانية، سيؤدي إلى تراكم الدين العام، ومن ثم تتزايد مصروفات خدمة هذا الدين، وخاصة فوائده مما يؤدي إلى مزيد من العجز في الميزانية، ثم تراكم الدين وهكذا، مما يستلزم فرض مزيد من الضرائب للوفاء بمدفوعات الفائدة علي القروض العامة، ويخلصون إلى أن القروض العامة وسيلة باهظة التكاليف وخصوصا علي الأجيال المقبلة، حيث يستلزم وجودها فرض مزيد من الضرائب، سواء للوفاء بأصل الدين أو لسداد المصروفات الخاصة بالفائدة عليه.[2]

ويتضح مما سبق أن آراء المؤيدون للدين العام أقوي في حجتها وأقرب إلى المنطق الاقتصادي، إذ أن التمويل بالاقتراض أفضل من حيث تأثيره علي التشغيل والناتج والاستثمار أكثر من الضرائب كوسيلة للتمويل، ويضاف إلي ذلك أن الاقتراض العام قصير الأجل (إصدار أذون الخزانة) قد يؤدي إلى امتصاص الفائض النقدي (السيولة النقدية)، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى انخفاض مستوي الطلب الكلي، وانخفاض المستوي العام للأسعار وضغط معدلات التضخم

---

(١) يمثل الإصدار النقدي الجديد خلقا للدين والاحتفاظ به في معاملة تمثل الحكومة طرفيها: فهي مقرضة ومقترضة، دائنة ومدينة في نفس المعاملة،وهذا هو التمويل بالعجز، وللمزيد من التفاصيل انظر:

– رياض الشيخ، *المالية العامة: دراسة الاقتصاد العام – المبادئ – النظرية – السياسات*، القاهرة: مطابع الدجوي، ١٩٨٩، ص٢٧٠.

(٢) محمد محمد مصطفي البنا، مرجع سبق ذكره، ص١٨٤.

(التي تضر محدودي الدخل)، وقد يكون هذا هو ما حدث في الاقتصاد المصري بالفعل منذ إصدار أذون الخزانة ابتداء من عام ١٩٩١، كوسيلة لامتصاص السيولة لكبح جماح التضخم، وهذا يتماشى مع سياسة صندوق النقد الدولي الانكماشية.[١]

ونخلص من هذا أن البديل الثاني للدين العام المحلي هو الدين الخارجي[٢] وقد يترتب علي الأخير زيادة عجز الموازنة بسبب تزايد أعباءه، لذا فإن اعتماد برنامج الإصلاح الاقتصادي علي الدين العام المحلي يعتبر أفضل أسوء البدائل في حالة عدم القدرة علي تخفيض (أو ترشيد) الإنفاق العام وخاصة الإنفاق علي الأجور والدعم اللذان يتسما بالجمود الهيكلي.

٢- الأثر الإستقراري للدين العام المحلي:

إن سياسة الاستقرار الاقتصادي Stabilization Policy التي عادة ما تصاغ في برامج التثبيت والاستقرار الاقتصادي التي يطرحها صندوق النقد الدولي للبلاد النامية، يجب أن تستهدف تحقيق التنمية الاقتصادية المستقلة والمحافظة علي استمرار تحقيق المعدلات المرتفعة لها عن طريق التشغيل الرشيد لمختلف مواردها المادية والبشرية والمالية، مع تحقيق الاستقرار السعري، والنقدي الملائم لاستمرار دفع عجلات التنمية دون ضغوط خارجية أو داخلية، مع التحسن المستمر في توزيع الدخل لصالح كاسبي الأجور والمرتبات وذوي الدخول المحدودة.[٣]

وحيث أن برنامج الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي الذي بدأته مصر منذ بداية عام ١٩٩١، كان يستهدف تحقيق الاستقرار السعري في مراحله الأولي والحد من الضغوط التضخمية باستخدام سياسات انكماشية تستهدف التأثير علي الطلب الكلي، بالرغم من أن السياسات المالية عموما تكون أكثر فعالية في

---

(١) أيمن رفعت المحجوب، "أذون الخزانة بين النظرية والتطبيق"، ***مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية***، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني، ١٩٩٢، ص١٠.

(٢) باهر محمد عتلم، "أثر برنامج الإصلاح علي تخفيض عجز الموازنة العامة في مصر"، ***مجلة مصر المعاصرة***، العدد (٤٣١)، يناير ١٩٦٣، ص٥.

(٣) رمزي زكي، "تقييم الأداء لبرنامج التثبيت الاقتصادي الذي عقدته مصر مع صندوق النقد الدولي (٧٧-١٩٨١) حصاد التجربة واحتمالات المستقبل" في محمد زكي شافعي (محرر)، ***المؤتمر العلمي السنوي السابع للاقتصاديين المصريين***، دار المستقبل العربي (١٩٨٢)، ص ص ٣٣٠-٣٣٣.

معالجة البطالة عن تحقيق الاستقرار السعري (وخاصة في حالة التضخم الذي قد يكون ناشئ عن جذب الطلب)[١]. إلا أنه سوف نحاول تتبع تأثير الاقتراض العام المحلي (كأحد أدوات السياسة المالية) في معالجة التضخم (تحقيق الاستقرار السعري) وهو أحد أركان الاستقرار الاقتصادي.

إن نظرة المؤيدين للدين العام المحلي تبني على أنه لا يحمل في طياته إلا الخير والمنطق الاقتصادي الحديث يرى فيه ضرورة للدول النامية لسد الفجوة بين موارد الدولة المحدودة واستثماراتها المستهدفه. وعلى الرغم من أن الدين العام المحلي ضرروة فرضتها ظروف مصر كدولة نامية، إلا أنه لابد لنجاح سياسة الاقتراض المحلي من توافر العوامل الثلاثة الآتية مجتمعة":

- أن تكون مصادر القرض أموالا كانت أصلا اكتناز ا.
- إذا كانت حصيلة القروض المحلية تستخدم لأغراض انتاجيه أي تتجه لزيادة الاستثمارات.
- عدم تجاوز القروض العامة نسبة معينة من الدخل القومي تختلف من دولة إلى أخرى بل تختلف في الدولة الواحدة من مرحلة إلى أخرى، وترتبط هذه النسبة بطاقة المجتمع على الخدمة والاستهلاك، وهي قدرة الاقتصاد القوي على تحمل الأعباء المترتبة على القروض العامة، وهي الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك[٢].

عادة تدخل السلطات النقدية لامتصاص السيولة المحلية المرتفعة في حالة التضخم: من خلال إصدار أذون وسندات الخزانه أو من خلال عمليات السوق المفتوحة. ولكن في الواقع فإن محاولات السلطات النقدية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاستقرار النقدي تتعرض لضغوط وآثار متباينة (فإذا نجحت في تحجيم التضخم)، يرجع ذلك إلا أن: الزيادة في الدين العام المحلي واستمرار تراكمه نتيجة لإصدار أذون الخزانة واستمرار العجز في الموازنة يؤدى إلى زيادة مدفوعات خدمة الدين مما يؤدى إلى زيادة العجز في الموازنة العامة واستمرار الاقتراض الحكومي لتمويل هذا العجز وهو ما يؤدى إلى زيادة الطلب

---

(١) أمينة عز الدين عبد الله، *"محاضر في اقتصاديات المالية العامة"*، ألقيت على طلبة تأهيل دكتوراه، قسم الاقتصاد ـ كلية التجارة ـ جامعة حلوان، ١٩٩٨، ٢٩ ابريل.

(٢) عفاف على عزت، "تطور الدين العام الداخلي في مصر"و ورقة بحثية مقدمة في (مؤتمر السياسة المالية في مصر ١٩٧٤- ١٩٨٤)، ***المؤتمر العلمي السنوى العاشر للاقتصاديين المصريين***، القاهرة، نوفمبر ١٩٨٥، ص ص٧-٨.

على القروض ومن ثم ارتفاع معدلات الفائدة ولا شك أن تلك العوامل لها اثار انكماش تحد من التضخم، ولكن لها آثار سلبية أخرى على التنمية الاقتصادية والاستقرار الاقتصادي[١].

وعلى الجانب الآخر قد يؤدى اقتراض الحكومة من الجهاز المصرفي إلى زيادة عرض النقود للخروج من الكساد. فقد كان للإفراط في الطلب الدور الحيوي في ارتفاع معدل التضخم، والذي يمكن تصنيفه ضمن المبررات الداخلية للجوء الدولة إلى سياسة الاصلاح الاقتصادي في بداية التسعينات[٢]. ويرى البعض[٣] أن الإفراط في الطلب كان مرجعه الأساسي زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، ونظراً لأن العجز الصافي للموازنة كان يمول عن طريق الاقتراض من الجهاز المصرفي وعلى الأخص من البنك المركزي (الإصدار النقدي الجديد أو التمويل التضخمي)، مما يؤدى إلى زيادة عرض النقود، ومن ثم ارتفاع المستوى العام للأسعار على جانب، وعلى الجانب الآخر لم يستجيب الجهاز الإنتاجي لتلك الزيادة في الطلب، لذا تم إشباع هذه الزيادة في الطلب عن طريق استيراد السلع الاستهلاكية من الخارج- بدلاً من طلب الأصول الرأسمالية- مما أدى إلى زيادة العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات، بالإضافة إلى زيادة التضخم نتيجة ارتفاع الأسعار عالمياً. لذلك فإن زيادة الطلب الناتجة عن سياسة مالية توسعية (التمويل بالعجز أو الاقتراض من الجهاز المصرفي) قد تؤدى إلى خروج الاقتصاد من حالة الكساد أو الركود أو زيادة التضخم إذا كان موجود بنسبة مرتفعة.

ومما سبق يتضح أن تمويل الدين الحقيقي (إصدار أذونات الخزانة) كان جزء في سياسة تكميش الطلب في المرحلة الأولى لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي. وإن هذه السياسة قد حققت المطلوب بتحجيم التضخم والسيطرة عليه، ولكن الاستمرار فيها قد يمثل مشكلة إقتصادية، وخاصة في مرحلة الركود

---

(١) عبد الحميد صديق عبد البر، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٥.

(٢) عصام منتصر، "التحرير الاقتصادي والنمو الصناعي في مصر"، ***المؤتمر العلمي السنوى السادس عشر للاقتصاديين المصريين*** ، ١٩٩١، ص ٣٧١- ٣٧٣.

(٣) سهير محمود معتوق، "سياسة التصحيح الهيكلي في البلدان النامية"، ***المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية***، كلية التجارة – جامعة حلوان، (ملحق) المجلد الخامس، العدد الثاني، (١٩٩١)، ص٧.

أو الكساد التي عاني منها الاقتصاد المصري في بداية الألفية الثالث أعوام (٢٠٠١، ٢٠٠٢، ٢٠٠٣) [١].

وعلى الرغم من أن نسبة الدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي تعد في الحدود الآمنة ولم تتعدى ٩٥,٦% في مصر قياساً بمثيلاتها في الدول المتقدمة حيث أوضحت احصائيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD لعام ١٩٩٧ أن نسبة الدين الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي تصل إلى ٤٩% في الولايات المتحدة الأمريكية، و ٧٠% في كندا، و ١١٢% في إيطاليا، و ١٢٧% في بلجيكا. إلا أن هذه النسبة تعد مرتفعة في عام ٢٠٠٣، وعام ٢٠٠٢ حيث بلغت ٩٥,٦% ، ٨٥,١% في مصر في العامين على التوالي. لأنها كانت منخفضة خلال عقد التسعينات ولم تتعد ٧٦% . بينما قفزت ابتداء من عام ٢٠٠١.

٣- آثار الدين العام المحلي على الادخار والاستثمار والناتج:

هناك اختلاف وجدل كبير بين الاقتصاديين حول آثار الدين العام (ومن المفيد دراسة هذه الاختلافات والمبررات التي نستند إليها)، ومع ذلك هناك قدر من الاتفاق حول بعض المسائل، وأهمها أن الدين العام المحلي يحفز الطلب الكلي والنمو الاقتصادي في الأجل القصير، ولكنه يؤثر على الاستثمار بالانخفاض نتيجة المزاحمة، ويخفض بالتالي الدخل القومي في الأجل الطويل:

وإذا كان اثر الدين العام الداخلي تم تناوله في الأجل القصير من خلال آثار الدين التوزيعية واثار الدين على الاستقرار، فإن هذا الجزء من الدراسة يستهدف قياس تأثير الدين في الأجل الطويل باستخدام بعض الطرق الرياضية على النحو التالي:

٣-١ أثار الدين العام المحلي فى الأجل الطويل:

إن السياسة المالية تؤثر على الدخل القومي بتغيير عرض عناصر الانتاج وذلك من خلال التأثير على الإدخار والاستثمار وبالتالي حجم رأس المال. ويمكن تفهم الآليات التي تحدث من خلالها آثار الدين العام باستخدام متطابقة الحسابات القومية على النحو التالي:

$$Y = C + S + T \qquad (1)$$

---

(١) سهير ابو العينين "أثار الدين العام على الإدخار والاستثمار والناتج"، ***سلسلة قضايا التخطيط والتنمية***، يوليو ٢٠٠٢، رقم ١٥٨، ص ٢٨.

حيث أن:

Y = الدخل القومي.   C = الاستهلاك النهائ الخاص.

S = الإدخار الخاص.

T = تعبر عن الإيرادات الحكومية مطروحاً منها صافي التحويلات الجارية إلى قطاعات أخرى، أي تعبر عن الدخل المتاح للحكومة الذي تنفقه على الاستهلاك والإدخار. وتعرف وفقاً لمنهج الدخل على أنها TSP = الضرائب ناقص اعانات الإنتاج[١].

وعلى إعتبار أن الدخل القومي يساوي الناتج القومي فإن مجالات الانفاق تتمثل في:

$$Y = C + I + G + NX \qquad (٢)$$

حيث أن:

I = الاستثمار المحلي الإجمالي.   G = الاستهلاك الحكومي.

NX = صافى التعاملات الجارية مع العالم الخارجي.

وبالتطبيق في المتطابقتين السابقتين نحصل على

$$S + (T - G) = I + NX \qquad (٣)$$

وتوضح هذه المتطابقة أن مجموع الإدخار الخاص والعام (هو ما يشكل الإدخار والقومي)، لابد أن يتطابق مع مجموع الاستثمار وصافي التعاملات الجارية مع العالم الخارجي[٢].

أما المتطابق التالية فترتبط بميزان الحساب الجاري مع العالم الخارجي.

$$NX = NFI \qquad (٤)$$

وتوضح هذه المتطابقة أن ميزان الحساب الجارى لابد أن يتساوي مع ميزان حساب رأس المال بإشارة مختلفة. وهو ما يمثله (NFI) ويعبر عن صافي الاستثمار الأجنبي Net Foreign Investment وهو الاستثمار الذي يقوم به أفراد الدولة (المقيمون) محل البحث فى الخارج (فى دول أخرى) مطروحاً منه الاستثمار المحلي الذي يقوم به الأجانب داخل الدولة. وبالتالي فإن

---

(١) سمير الخوري وآخرون، ***تحليل سياسات الاقتصاد الكلي: دراسة تطبيقية عن مصر*** " صندوق النقد الدولي: واشنطن العاصمة، ١٩٩٧، ص ٢٨.

(٢) سهير أبو العينين، مرجع سبق ذكره، ص ٣١.

إن سياسة الاستقرار الاقتصادي Stabilization Policy التي عادة ما تصاغ في برامج التثبيت والاستقرار الاقتصادي التي يطرحها صندوق النقد الدولي للبلاد النامية، يجب أن تستهدف تحقيق التنمية الاقتصادية المستقلة والمحافظة علي استمرار تحقيق المعدلات المرتفعة لها عن طريق التشغيل الرشيد لمختلف مواردها المادية والبشرية والمالية، مع تحقيق الاستقرار السعري، والنقدي الملائم لاستمرار دفع عجلات التنمية دون ضغوط خارجية أو داخلية، مع التحسن المستمر في توزيع الدخل لصالح كاسبي الأجور والمرتبات وذوي الدخول المحدودة.[١]

وحيث أن برنامج الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي الذي بدأته مصر منذ بداية عام ١٩٩١، كان يستهدف تحقيق الاستقرار السعري في مراحله الأولي والحد من الضغوط التضخمية باستخدام سياسات انكماشية تستهدف التأثير علي الطلب الكلي، بالرغم من أن السياسات المالية عموما تكون أكثر فعالية في معالجة البطالة عن تحقيق الاستقرار السعري (وخاصة في حالة التضخم الذي قد يكون ناشئ عن جذب الطلب)[٢]. إلا أنه سوف نحاول تتبع تأثير الاقتراض العام المحلي (كأحد أدوات السياسة المالية) في معالجة التضخم (تحقيق الاستقرار السعري) وهو أحد أركان الاستقرار الاقتصادي.

إن نظرة المؤيدين للدين العام المحلي تبني علي أنه لا يحمل في طياته إلا الخير والمنطق الاقتصادي الحديث يرى فيه ضرورة للدول النامية لسد الفجوة بين موارد الدولة المحدودة واستثماراتها المستهدفه. وعلى الرغم من أن الدين العام

---

(٣) رمزي زكي، "تقييم الأداء لبرنامج التثبيت الاقتصادي الذي عقدته مصر مع صندوق النقد الدولي (٧٧-١٩٨١) حصاد التجربة واحتمالات المستقبل" في محمد زكي شافعي (محرر)، *المؤتمر العلمي السنوي السابع للاقتصاديين المصريين*، دار المستقبل العربي (١٩٨٢)، ص ص ٣٣٠-٣٣٣.

(١) أمينة عز الدين عبد الله، "*محاضر في اقتصاديات المالية العامة*"، ألقيت علي طلبة تأهيل دكتوراه، قسم الاقتصاد ـــ كلية التجارة ـــ جامعة حلوان، ١٩٩٨، ٢٩ ابريل.

٢- تؤدى أعباء خدمة الدين إلى زيادة الضرائب اللازمة لتمويله. وهذه الضرائب إذا كانت تصاعدية مع الدخل تؤدى إلى شكل من أشكال التحويلات الداخلية بين أفراد المجتمع.

٣- يؤدى زيادة الدين وأعباءه إلى إرتفاع أسعار الفائدة والتي بدورها تقلل حجم الاستثمارات وبالتالي الطلب الكلي والانتاج.

٤- يمكن أن يؤثر الدين العام على محددات السياسة المالية، وذلك أن قدرة الحكومة على الاقتراض بسهولة لتمويل زيادة الانفاق الحكومي، قد تؤدى إلى عدم اهتمام واضعي السياسة الاقتصادية[1] بمراجعة مدى ضرورة التوسع فى الانفاق أو الاعباء المترتبة عليها.

٥- زيادة حساسية الاقتصاد للهزات الخارجية فى حالة تملك الأجانب لنسب كبيرة من اصول الدين العام.

الخلاصة والاستنتاجات:

يمكن تلخيص أهم النتائج فيما يلي:

أولاً: تزايد مستمر للدين العام المحلي منذ بداية تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي حتى السنة المالية ٢٠٠٣/ ٢٠٠٤ حيث ارتفع الدين الحكومي المحلي من ١٠٦ مليا جنية فى السنة المالية ١٩٩٢/٩١ إلى ٢٦٦,٣ فى نهاية ديسمبر ٢٠٠٣.

ثانياً: يقصد بالدين العام المحلي أنه "يشمل القروض العامة والالتزامات التي تنتج عن مزاولة الحكومة لأنشطتها المختلفة".

ثالثاً: يقصد بسياسة إدارة الدين العام أنها تتمثل فى اتخاذ القرارات المتعلقة باستهلاك الدين العام أو احلاله، وتنظيم هيكل استحقاق الدين، وكذلك تحديد أشكال القروض المصدره وشروطها.

رابعاً: تتمثل مكونات الدين العام المحلي فى:

- صكوك وسندت على الخزانة العامة.
- سندات الطاقة البديلة.
- أذون على الخزانة العامة للدولة.
- صافي أرصدة الحكومة لدى الجهاز المصرفي.

---

(١) المرجع السابق، ص ٣٣.

- الاقتراض من بنك الاستثمار القومي.

بالإضافة إلى دين الحكومة الذي قد يكون فى شكل الاصدار النقدي أو التمويل بالتضخم.

خامساً: تطور الدين العام المحلي من ١٠٦ مليار فى نهاية يونية ١٩٩٢ إلى ٣٧٦,١ مليار جنيه فى نهاية يونية ٢٠٠٣. واستمر نمو الدين العام المحلي بمعدل أقل من ١٥% حتى عام ١٩٩٩ ثم قفز ليبلغ معدل النمو إلى ١٨,٥% عام ٢٠٠١ وكذلك ظلت نسبة الدين العام المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي أقل من ٨٠% حتى عام ٢٠٠٠، ثم ارتفعت النسبة إلى ٨٠,٤%، ٨٥,١%، ٩٥,٦% فى نهاية يونية فى الأعوام ٢٠٠١، ٢٠٠٢، ٢٠٠٣ على التوالي

سادساً: تطور عبء خدمة الدين العام المحلي (الفوائد + الأقساط) من ٥,٣ مليار جنيه فى نهاية يونية ١٩٩٢، إلى ٢٩,٢ مليار جنية فى نهاية يونيه ٢٠٠٣.

ومن خامساً وسادساً نلاحظ تزايد كبير فى حجم الدين وأعباؤه فى نهاية يونيه ٢٠٠٣ أكثر من السنوات السابقة مما يبرر ضرورة النظر إلى مشكلة تطور حجم الدين فى هذه السنة، أما بعلاج أسباب الدين أو بإعادة النظر فى النفقات العامة وخاصة الدعم والأجور.

سابعاً: تتمثل أسباب الدين العام المحلي فى عجز الموازنة العامة للدولة، ويترتب عليها عدد من الأسباب الفرعية مثل:

- تزايد الاصدار من أذون الخزانة بأسعار فائدة مرتفعة.
- اصدار سندات حكومية بالعملات الاجنبية.
- اضطلاع الدولة ببرنامج طموح لتطوير البنية الأساسية.
- تزايد عجز الكثير من الهيئات الاقتصادية، واضطرارها إلى الاقتراض من بنك الاستثمار القومي.
- استخدام جزء من الدين فى تغطية انفاق جاري وليس استثماري.
- زيادة العجز الفعلي فى الموازنة العامة للدولة عن العجز المخطط.
- انخفاض الإيرادات الضريبية وزيادة الانفاق على الأجور والدعم.

ثامناً: تتمثل أثار الدين العام المحلي فى:

- أثار توزيعية وتتلخص فى نقل عبء الدين من الأجيال الحاضرة إلى الأجيال المستقبلية.

- أثار استقرارية أي أثر الدين العام المحلي على الاستقرار الاقتصادي وهناك أراء مؤيدة للدين العام المحلي ترى أن أثارة حميده وخاصة فى أوقات الركود حيث يؤدى الافتراض من الجهاز المصرفي والبنك المركزي إلى زيادة عرض النقود وبالتالي زيادة الطلب الكلي والاستثمار واراء أخرى معارضة ترى أن زيادة الدين المحلي يؤدى إلى التضخم ويزيد من عجز الموازنة العامة بسبب ارتفاع الفائدة عليه كما أن إرتفاع الفوائد تؤدى إلى تقليل الطلب الاستثماري وأيضاً الطلب الكلي.

التوصيات:

لزيادة فعالية وكفاءة إدارة الدين العام المحل يبدو انه من الضروري:

١- أن تسعى الدولة إلى وضع استراتيجية متكاملة لإدارة الدين العام المحلي ويجب أن تشمل تلك الاستراتيجية وضع الأهداف الخاصة بتحديد التوليفة المناسبة من الاجال (قصيرة- متوسطة- طويلة)، ومن أنواع الأدوات المالية (أذون- سندات ذات عائد دوري- سندات ذات عائد متراكم أي صفرية الكوبون- سندات ذات معدل عائد ثابت- سندات ذات معدل عائد معوم). كما يكون من الضروري - كأحد الجوانب الهامة لتلك الاستراتيجية- أحكام التنسيق بين القرارات الخاصة بإدارة الدين العام المحلي من ناحية والقرارات المتعلقة بالسياسة النقدية وإدارة الصرف الأجنبى من ناحية أخرى.

٢- تدعيم ثقة المستثمرين والمدخرين فى استمرار ومواصلة تنفيذ السياسات الاقتصادية التي تستهدف الحفاظ على الاستقرار، بحيث يسهل لهم إجراء توقعات صائبه ودقيقة بشأن أسعار الفائدة.

٣- طرح السندات الحكومية من خلال مزادات للحصول على أفضل الشروط المتوائمة مع قوى العرض والطلب فى السوق.

٤- ضرورة العمل على وقف التزايد المستمر أو شبه المستمر فى عجز الموازنة العامة للدولة وذلك بالعمل على زيادة الايرادات بمعدلات تفوق أو على الأقل لا تقل عن معدل الزيادة فى النفقات.

٥- العمل على إطالة آجال السندات الحكومية، وذلك للحصول على أفضل الشروط بالنسبة لأسعار الفائد الأسمية لتلك السندات عند طرحها فى المزادات، ولا شك أن إحلال الادوات الأطول اجالاً بدلاً من الادوات قصيرة أو متوسطة الآجل سوف يخفف من عبء خدمة الدين العام على الموازنة العامة.

٦- من العوامل المساعدة على تخفيض حجم الدين العام المحلي ظهور فائض فى الموازنة العامة للدولة وتوجيهه نحو سداد جانب من مديونية الحكومة، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال إدراج حصيلة الخصخصة ضمن موارد الموازنة، وتشجيع القطاع الخاص والأجنبي على المشاركة فى إنشاء مشروعات البنية الأساسية.

٧- يجب العمل على تحقيق الهدف السابق دون زيادة فى الاعباء التي يتحملها محدودي الدخل وذلك من خلال تنظيم الايرادات السيادية والجارية سواء فى إطار القانون الجديد للضرائب مع ملاحقة وتجريم التهرب الضريبى والجمركي وتوسيع قاعدة المجتمع الضريبي.

٨- تكثيف الجهود لتشجيع الاستثمارات المباشرة وهو ما ينعكس بشكل إيجابى على إيرادات الدولة والناتج المحلى الإجمالي، مما يؤدى إلى تضاؤل الأهمية النسبية لحجم الدين العام المحلي وأعباء خدمته.

٩- إعادة النظر فى بعض الأوراق المالية التي تصدر من منطلق ظروف كانت قائمة فى الماضي انتهت معالمها. ومثال ذلك إصدار سندات الإسكان التي تسوق بشروط تحكمية سواء فيما يتعلق بنظام بيعها، أو تحديد أسعار الفائدة التي تخضع لها. فليس من المناسب إصدار تلك السندات

١٠- إعادة هيكلة الهيئات الاقتصادية ومعاملاتها كوحدات اقتصادية مستقله والعمل على سرعة الاصلاح المالي لها.

١١- إعادة هيكلة الدين العام المحلي بزيادة الاعتماد على مصادر التمويل طويلة الاجل.

١٢- استمرار التوجه نحو تطوير سوق المال والعمل على زيادة حجم التعامل فيه من خلال مزيد من الافصاح والشفافية وتوافر المعلومات الدقيقة عن التعامل فيه وزيادة حجم الأوراق المالية الحكومية التي يتم تداولها فى تلك السوق.

الباب الرابع

الموازنة العامة للدولة

الباب الرابع

الموازنة العامة للدولة

الفصل الأول : التعريف بالموازنة العامة والقواعد الأساسية لإعدادها .

المبحث الأول: تعريف الموازنة العامة للدولة وأهميتها .

أولاً: تعريف الموازنة العامة للدولة .

ثانياً: أهمية الموازنة العامة للدولة .

١- الأهمية السياسية للموازنة العامة .

٢- الأهمية الإقتصادية للموازنة العامة

٣- الأهمية القانونية للموازنة العامة .

٤-أهمية الموازنة العامة من الناحية المحاسبية .

المبحث الثانى: القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة .

أولاً : قاعدة وحدة الموازنة العامة .

ثانياً : قاعدة سنوية الموازنة العامة .

ثالثاً : قاعدة عمومية الموازنة العامة .

رابعاً: قاعدة توازن الموازنة .

خامساً: قواعد أخرى بشأن الموازنة العامة .

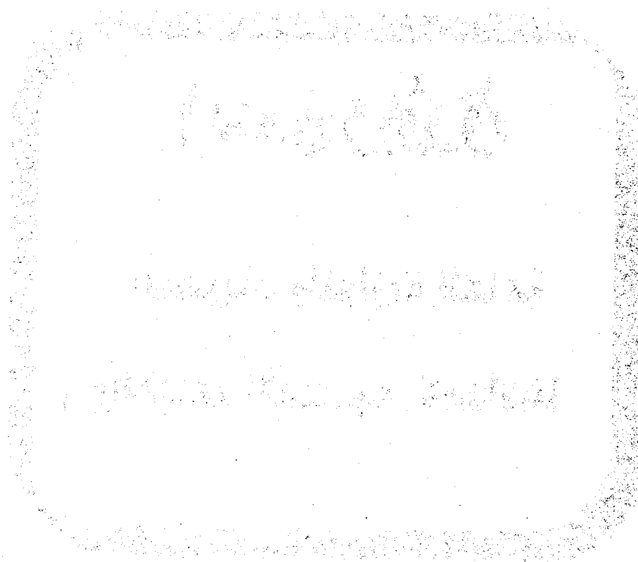
الفصل الثانى : طرق إعداد وإعتماد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول: هيكل وحجم وأقسام الموازنة العامة للدولة

المبحث الثانى: إعداد الموازنة العامة وإعتمادها وتنفيذها.

الفصل الأول

التعريف بالموازنة العامة
والقواعد الأساسية لإعدادها .



المبحث الأول

تعريف الموازنة العامة للدولة وأهميتها

أولاً : تعريف الموازنة العامة للدولة .

يطلق لفظ الموازنة في اللغة بمعان متعددة منها المعادلة والمقابلة والمحاذاة والمساواة .

ويقتضى التعرف على ما هية الموازنة العامة أن تحدد المقصود بهذه الموازنة ، ويتطلب ذلك التعرف عليها أولاً وفى حد ذاتها ، ثم نفرق بينها وبين غيرها من أنواع الميزانيات أو الحسابات التى قد تختلط بها .

وتعرف الموازنة العامة للدولة على أنها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة (١).

أن الموازنة العامة للدولة عبارة عن بيان تقديرى تفصيلى معتمد بالإيرادات العامة التى يتوقع أن تحصلها الدولة والنفقات العامة التى ينتظر إنفاقها لسنة مالية مقبلة .

فالموازنة العامة للدولة ينظر إليها كبرنامج مالى بإعتبارها بيان تفصيلى بالإيرادات العامة التى ينتظر تحصيلها والنفقات العامة التي يتوقع إنفاقها خلال فترة زمنية قادمة هى في العادة سنة بغض النظر عن الموعد الذى تبدأ وتنتهى فيه تلك السنة (٢).

وتصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو وتنتهى في أخر يونية من كل عام . وتشمل الموازنة العام للدولة جميع الإستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة وصناديق التمويل .

وتعد الموازنة العامة للدولة على أساس التقسيم الإدارى للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفى لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال .

---

(١) القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩ .

(٢) معهد التخطيط القومى " الموازنة العامة للدولة في ضوء سياسة الإصلاح الإقتصادى " ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٩٦) ، (١٩٩٥) ، ص - ٤٠ .

أ-عناصر مفهوم الموازنة العامة للدولة :

ومن التعريف السابق للموازنة العامة للدولـة يمكـن تحديـد أهـم العناصر والمقومات التى يعتمد عليها مفهوم الموازنة العامة للدولـة فـي الآتى : -

١ - الموازنة العامة توقع .
٢-الموازنة العامة أجازة (ترخيص) .
٣-لموازنة العامة تعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية والمالية .
٤-الموازنة العامة خطة مالية شاملة .
٥-الموازنة العامة بنك للمعلومات .

وسوف يتم تناول كل عنصر من العناصر السابقة كما يلى :-

١ - الموازنة العامة توقع (تنبؤ وتقدير) .

تعتبر الموازنة العامة بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة ، تقدر بعام واحد فـي أغلب الأحوال ، حيث تقوم هذه السلطة بأجراء هذا التوقع أو التقـدير قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية . وتعد الميزانية بما تتضمنه من بنود النفقات والإيرادات ومبالغها بمثابة برنامج عمل الحكومـة فـي الفترة المقبلة ، حيث يعكس هذا البرنامج سياستها في كافة المجـالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وغيرها[١]. وذلك مـن خـلال مـا تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيرادات المختلفة وغنى عن البيـان أن توقع نفقات وإيرادات الدولة عن الفترة التى تغطيها الميزانية لا يمكـن أن يتحقق بمعزل عن التوقع الخاص بالنشـاط الإقتصـادى ومسـتواه للمجتمع بأسره في نفس المدة ، بل يجب أن يتم التوقع الأول بمراعـاة كاملة للتوقع الأخير .

وعند تقدير النفقات والإيرادات العامة ينبغى الإنتباه إلى إن جانبى الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة متزامنان تماماً ، وبالتالى فليس مسموحاً في الموازنة العامة أن يتم ضبط الإيراد فيما بعد لكى يـوفى بالنفقات التى تحددت مسبقاً .

وطالما أن الموازنة العامة هى تنبؤ وتقدير فإنه تجدر الإشارة إلى أن مسار العمل المالى لا يمكن رسمه مقدما بشكل تام . لـذلك يجـب

---

[١] عادل أحمد حشيش *"إقتصاديات المالية العامة . دراسة تحليلية لأصول الفن المالى لمالية الإقتصاد العام"* ، (١٩٨٣) ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، ص ص ٣٠٧ - ٣٠٩ .

السماح بوجود مرونة كافية لكى تساعد على التكيف مع الإحتمــالات غير المتوقعة[1] .

٢- **الموازنة العامة ترخيص و أجازة:-**

يعنى ذلك أن المجالس النيابية (السلطة التشريعية) في الدول ذات الأنظمة السياسية الديمقراطية هى التى تختص بإعتماد الموازنــة ، أى الموافقة على توقعات الحكومة عن نفقات وإيــرادات العــام المقبــل . فالحكومة هى التى تقوم بإعداد الموازنة ، ولكن السلطة التشريعية هى التى تتولى إجازتها بإعتمادها لها وذلك قبل أن يعود الأمر إلى الحكومة مرة أخرى لتقوم بتنفيذها في الحدود التى صدرت بهــا أجــازة هــذه السلطة أى على النحو الذى إعتمدتها به .

ويرجع حق المجالس النيابية في إجازة الموازنة العامة إلى تطور تاريخى طويل ، بدأ بنجاح المجالس الشعبية في تقرير حقها في فرض الضرائب دون غيرها من سلطات الدولة ، ثم تقرر حقها فــي رقابــة كيفية إنفاق حصيلة هذه الضرائب ، واخيراً إكتمــل حــق المجــالس المتقدمة في المسائل المالية بتقرير وجوب عرض تقديرات وتوقعــات النفقات والإيرادات عليها بصفة دورية في وثيقة واحدة هى الموازنــة العامة للدولة . ويعد حق المجالس النيابية في هذا المجال مــن أقــوى حقوق السلطة التشريعية وبواسطته تستطيع رقابة الحكومة في جميــع المجالات .

ويلاحظ هنا أن تقديرات الحكومة للنفقات العامة هــى وحــدها ، دون تقديراتها للإيرادات العامة ، التى تحتاج إلى أجازة مــن الســلطة التشريعية بالمعنى الفنى للكلمة . ذلك أن إجازة هذه النفقــات يعطــى الحكومة الحق في القيام بها وهذا ما يتفق مع المفهوم الفنى للأجــازة ، أما موافقتها على الإيرادات فلا يتضمن أى خيار للحكومه في تحصيلها أو عدم تحصيله ، إذ أنها واجبة التحصيل طبقاً لنصوص القوانين التى تقررها . وقد تحاول الحكومة أن تضــمن للموازنــة أوجــه جديــدة للإيرادات كضرائب جديدة مثلاً بحيث تعتبر أجازة المجــالس النيابيــة للموازنة موافقة على فرض هذه الضرائب الجديدة ، وهذا ما يســمى بملحقات الموازنة ، وتهدف الحكومة من ذلك إلى تسهيل الحصول على موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب والواقــع أن ملحقــات الموازنة وأن كانت تفيد الحكومة في الحصول على موافقة سهلة علــى فرض ضرائب جديدة ، إلا أنها لا تتفق مع ما يجب من إتاحة الفرصة

---

[1] عادل أحمد حشيش " *إقتصاديات المالية العامة . دراسة تحليلية لأصول الفن المالى لمالية الإقتصاد العام* " ، (١٩٨٣) ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، ص ص ٣٠٧ – ٣٠٩ .

الكافية لمناقشة مبدأ فرض الضريبة وأسبابه ونتائجه . وفضلاً عن هذا ، فإن التشريعات الضريبية بما لها من أهمية وخطر ودوام ، لا بد أن تصدر في صورة قوانين مستقلة يسهل الرجوع إليها ، لا في شكل ملحق – بإحدى الموازنات طابعها التوقيت بعام واحد .

٣- الموازنة العامة تعبر عن أهداف الدولة الإقتصادية والمالية :-

لا يكتمل تعريف الموازنة بالنظر فقط إلى كونها توقع للنفقات والإيرادات مجازاً (أو معتمداً) من السلطة التشريعية ، بل يتعين في ظل مالية الدولة الحديثة الإشارة إلى مدى ما تحدثه محتوياتها من آثار إقتصادية وإجتماعية وسياسية فالميزانية هى الإطار الذى ينعكس فيه إختيارات الدولة (السلطة التنفيذية) لأهدافها وأداتها إلى تحقيقها . ففى ظل الفكر المالى التقليدى حيث ساوت مبادئ الإقتصاد الحر التى نادت بإمتناع الدولة عن التدخل وضرورة ترك التوازن الإقتصادى يتحقق تلقائياً نتيجة التفاعل المرسل للقوى الإقتصادية ، لم تحظ الآثار الإقتصادية للنشاط المالى للدولة بالأهمية ، نتيجة التستر خلف فكرة المالية العامة المحايدة ، وأن لم ينكر وجودها تماماً . ولكن مع تدخل الدولة في مجالات النشاط الإقتصادى وإنتشار التخطيط وإستخدام الأدوات المختلفة للتأثير في الحياة الإقتصادية ، برزت أهمية النشاط المالى كأحد الأدوات الرئيسية في تحقيق أهداف المجتمع ، خاصة وأن التدخل بالوسائل المالية يتميز بمرونته بالمقارنة مع وسائل التدخل التحكمية . كذلك وضحت مدى الصلة الوثيقة بين هذا النشاط والأوضاع الإقتصادية والإجتماعية والسياسية ، فإختيار الدولة لنفقاتها وإيراداتها قد يعرقل أهداف المجتمع ، ما لم يتم هذا الإختيار عن طريق إلمام شامل بكافة الآثار المتبادلة بين الظاهرة المالية والظروف البيئية المحيطة بها .وقد إستدعى ذلك ضرورة النظر إلى الموازنة العامة في ظل إطار أكبر يعبر عن نشاط المجتمع بأكمله . وبذلك أصبح من المتعذر فصل الموازنة عن الخطة أو عن الحسابات القومية ، كما أن أهمية الآثار الإقتصادية أدت إلى ضرورة النظر إليها في ضوء الميزانية الإقتصادية .

٤- الموازنة العامة خطة مالية شاملة .

التخطيط هو نظام منتظم ومتكامل يشمل فترة زمنية محددة ، توافق عليها الدولة أو تتبناها للوصول لترشيد الموارد لتحقيق أهداف محددة بإستخدام وسائل مباشرة وغير مباشرة . والموازنة العامة للدولة هى بيان تقديرى للنفقات والإيرادات العامة لفترة زمنية مقبلة .

٠٠وبالمقارنة بين التعريفين يمكن القول – مجازاً بأن الموازنة العامة بمثابة خطة شاملة لكافة أنشطة وبرامج ومشروعات الحكومة عن الفترة المعدة عنها .

ولذلك يعرف المشرع المصرى الموازنة العامة ، في المادة الأولى من قانون الموازنة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بأنها " هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة " .

ومن الأصول العلمية المسلم بها ضرورة توافق الموازنة العامة للدولة مع مقتضيات الخطة الاقتصادية ، بمعنى أنه يلزم عند إعدادها مراعاة عدم تعارضها مع متطلبات الخطة الإقتصادية ومن ذلك أن يراعى في إعداد مشروعات الموازنات المشروعات التى تتقرر في الخطة السنوية والتى تعدها الوزارات المختصة .

٥- الموازنة العامة بنك للمعلومات .

من المعلوم أن الموازنة العامة تتضمن الكثير من البيانات والمعلومات والتفصيلات . حيث تشمل الموازنة العامة للدولة على جميع إستخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتى تتكون منها الموازنات الآتية :

– موازنة الجهاز الإدارى وتضم الإعتمادات الخاصة بالوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة وإعتمادات الأقسام العامة التى ترصد في الموازنات لأغراض معينة كما تضم الإيرادات العامة للدولة .

– موازنات الإدارة المحلية وتضم إستخدامات وحدات الإدارة المحلية كما تضم الإيرادات ذات الصفة المحلية وفقاً للقوانين واللوائح السارية .

– موازنات الهيئات العامة الخدمية وتضم هيئات الخدمات السيادية ذات الشخصية المعنوية وتقوم الدولة بتغطية نقص إيراداتها عن إستخداماتها .

– موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخدمي وتضم الهيئات التى يصدر بها قرار لتحقيق أهداف محددة .

وغيرها من المعلومات والتفصيلات المتعلقة بالأنشطة والبرامج والمشروعات التى تزمع الدولة القيام بها ، وتسهم المعلومات المتضمنة في الموازنة العامة إسهاماً أساسياً في قاعدة المعلومات اللازمة لتخطيط وتنفيذ برامج التنمية علاوة على ذلك فإن التبويب الجيد للموازنة يؤدى إلى تحسين أداء الجهاز الحكومي وإدارته التنفيذية ككل.

وبعبارة أخرى يجب أن يستفاد من البيانات المتاحة في الموازنة ونظام تبويب الموازنة في التخطيط التنموى لأن التبويب الجيد للموازنة يمكن أن يكون جزءاً من العملية التى يفهم بها التنفيذيون والمواطنون طابع وإمكانيات التحسن العام في نوعية الإدارة .

ب -التمييز بين الموازنة العامة للدولة وبين غيرها من الظواهر المشابهة لها:

نتناول هنا التمييز بين الموازنة العامة وغيرها من الظواهر التى قد تتشابه معها وذلك على النحو التالى : -

١-الموازنة العامة والحساب الختامى .
٢-الموازنة العامة والميزانية القومية .
٣-الموازنة العامة والخطة الاقتصادية .
٤-الموازنة العامة والموازنة النقدية .
٥-لموازنة العامة والميزانية .

١ - الموازنة العامة والحساب الختامى .

الحساب الختامى هو تسجيل للنفقات العامة التى أنفقت بالفعل وكذلك الإيرادات العامة التى حصلت بالفعل عن سنة ماضية .

ونص المشرع المصرى في المادة ٢٨ من قانون الموازنة العامة على ضرورة إعداد الحساب الختامى بقوله " يعد الحساب الختامى للدولة عن السنة المنتهية ، ويشمل الحساب الختامى للدولة على الإستخدامات والموارد الفعلية موزعة على الأبواب المختلفة تنفيذاً للموازنة العامة للدولة ، كما يشمل على المراكز المالية لحسابات الدولة في نهاية السنة المالية " .

وبإستقراء نص المادة (١١٥) من الدستور والمادة (١١٨) من الدستور يتضح بجلاء أن هناك أوجهاً للشبه بين الموازنة العامة والحساب الختامى كما يوجد بينهما فارق جوهرى .

أما عن أوجه الشبه بين الموازنة العامة والحساب الختامى : فيتمثل في أن كليهما يتم التصويت عليه باباً باباً . ويتمثل وجه الشبه الثانى في أن كليهما يصدر بقانون .

أما عن الفارق الجوهرى بين الموازنة العامة والحساب الختامى فيتمثل في أن الموازنة العامة للدولة هى تنبؤ وتقدير للنفقات العامة التى

تزمع الدولة إنفاقها وكذلك الإيرادات التى تنوئ الدولة تحصيلها لسنة مستقبلة .

أما الحساب الختامى فهو تسجيل للنفقات التى أنفقت بالفعل وكذلك الإيرادات التى حصلت بالفعل لسنة ماضية فالحساب الختامى هو تقرير للمدى الذى بلغته صحة تقديرات الموازنة العامة للدولة . أى أن كل ميزانية لا بد وأن يكون لها حساب ختامى ويقدر المدة التى نفذت فيها الميزانية ، كما أنه لابد وأن يصدر عنها الحساب الختامى .

٢ - الموازنة العامة والميزانية القومية .

الميزانية القومية هى عبارة عن تجميع الميزانيات المعدة طبقاً للمفهوم القومى لجميع الوحدات الإقتصادية المكونة للإقتصاد القومى ، والهدف من تصويرها بيان المركز المالى للإقتصاد القومى كله حيث أنها تشتمل على عناصر وقيمة رأس المال القومى للمجتمع في تاريخ معين وذلك من أجل التعرف على مستوى الإنتاج الذى يمكن تحقيقه وإعداد كامل للأداء الإقتصادى على لمستوى القومى ككل .

وبمقارنة تعريف الميزانية القومية بتعريف الموازنة العامة للدولة يتضح أن كليهما تقديرات لعام مقبل .

ولكن توجد أوجه للخلاف بينهما أهمها أن الميزانية القومية أكثر شمولاً في معناها من الموازنة العامة ، إذ تقتصر الأخيرة على وجوه نشاط الدولة وحدها كشخصية إعتبارية أما الميزانية القومية فإنها تعكس مختلف وجوه الأنشطة على مستوى الأمة ككل .

ويتمثل الفارق الثانى في كون الموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد إعتماد البرلمان لها . أما الميزانية القومية فلا تعدو إلا أن تكون توقعاً وتقديراً فقط ليس بحاجة لإعتماد من السلطة التشريعية .

فالميزانية القومية تحتوى على عنصرين ، النفقات القومية ، أى الإنفاق الكلى ، والإيرادات القومية ، أى الطلب الكلى . والنفقات القومية تمثل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن يستهلكها أو يدخرها المجتمع ، بينما تمثل الإيرادات القومية نتائج النشاط الإقتصادى بمختلف أنواعه . ومقارنة العناصر التى تتألف منها الميزانبية القومية يساعد الدولة في إعداد سياستها الإقتصادية بصفة عامة ، وميزانية الدولة بصفة خاصة .

٣ - الموازنة العامة والخطة الاقتصادية .

يتضح من تعريف الموازنة العامة والخطة الإقتصادية أن مفهوم الخطة الإقتصادية هو أكثر شمولاً من مفهوم الموازنة العامة للدولة .إذ

تعد الأخيرة هى البرنامج المالى للخطة ، أما الخطة الإقتصادية فإنها تشمل الأهداف التفصيلية للدولة في مجال الإستثمار والإستهلاك والتصدير والإستيراد .... فضلاً عن إشتمالها على وسائل تحقيق الأهداف المتضمنة في الخطة .

وهناك علاقة وثيقة بين الموازنة العامة والخطة الإقتصادية للدولة ، إذ ينبغى دائماً إعداد الموازنة العامة في إطار الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة .

٤ – الموازنة العامة والموازنة النقدية .

الموازنة النقدية هى بيان يتضمن تقديراً لموارد المجتمع من النقد الأجنبى وأوجه إستخدامات هذه الموارد خلال فترة مقبلة غالباً ما تكون سنة .

وبمقارنة تعريف الموازنة النقدية بالموازنة العامة يتضح أن هناك وجهاً للشبه بينهما ، كما توجد عدة إختلافات أيضاً .

أما عن وجه الشبه بينهما فيتمثل في أن كلتيهما تتضمن تقديرات وتوقعات لفترة مقبلة .

أما عن أوجه الخلاف بينهما فيتمثل أولهما في أن ارقام الموازنة العامة للدولة تكون بالعملة المحلية . أما الموازنة النقدية فإن أرقامها تكون بالعملة الأجنبية .

أما عن وجه الخلاف الثانى بينهما فيتمثل في أن الموازنة العامة تختص بالنشاط الحكومي فقط . أما الموازنة النقدية فأنها تشمل النشاط الحكومي وكذلك القطاع الخاص .

وتشكل الموازنة النقدية أهمية كبيرة ينبغى مراعاتها عند إعداد الموازنة العامة.

٥ –الموازنة العامة والميزانية .

تضمن التعريف إصطلاح " الموازنة " تمييزاً لها عن " الميزانية السنوية " التى تعد على هيئة جدول مبوب بقيمة أصول المشروع وخصومة في نهاية السنة المالية وتعبر عن المركز المالى الحقيقى لذلك المشروع .

وتميزاً لها عن " الميزانية التقديرية " للمشروع التى تعرف بأنها " خطة تتناول العمليات المستقبلية لفترة محدودة – أى أداة للتعبير عن الأهداف والسياسات والنتائج المرسومة مقدماً ، وعليه فإنها تشمل على الإيرادات المحتملة والمصروفات المتوقعة خلال فترة زمنية معينة ، كما لا تقتصر على مجرد تحديد الهداف الإجمالية لأوجه النشاط

المختلفة للمشروع بل تتضمن برنامج العمل لكل منها ثم الفائض المقترح بالإضافة إلى صورة تقديرية للمركز المالى للمشروع في نهاية فترة الميزانية التقديرية .

ولقد استحدث النظام المحاسبى الموحد إستخدام إصطلاح " الموازنة التخطيطية " ليحل محل إصطلاح " الميزانية التقديرية " على أساس أن إصطلاح الموازنة التخطيطية إشارة صريحة إلى كونها أداة للتخطيط ، وأن هذه التسمية تميزها بإعتبارها تتضمن أهداف الوحدة في فترة مستقبلية عن الميزانية التى تعدها الوحدة [1] كقائمة مالية للموجودات والمطلوبات في تاريخ معين .

ثانياً : أهمية الموازنة العامة للدولة :-

يتعين أن تحتل الموازنة العامة مكاناً مرموقاً في سلسلة صنع القرار الحكومى وأن توضع تحت الإشراف المباشر لرئيس الدولة أو وزير المالية ، وينشأ عن كل ذلك دور قوى للموازنة العامة .

وللموازنة العامة مظهر سياسى يتمثل في كونها تصريحاً معطى من البرلمان للحكومة ولكن لمدة محددة . وللموازنة العامة أهمية سياسية من نواح متعددة .

كذلك يعد من أهم جوانب الموازنة العامة إستخدامها كوسيلة في إدارة إقتصاد الدولة . وللموازنة العامة أهمية قانونية كبيرة لذلك تقرر أن تصدر بقانون نظراً لأهميتها وتحمل أفراد الأمة بأعبائها وآثارها .

كذلك فإن للموازنة العامة أهمية كبيرة من الناحية المحاسبية لا سيما أزاء التدخل المتزايد للدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية مما يستلزم الإستعانة بالأساليب المحاسبية الفنية .

وعلى هدى ما تقدم سوف نتناول أهمية الموازنة العامة من خلال النقاط التالية :

١ -الأهمية السياسية للموازنة العامة .
٢ -الأهمية الإقتصادية للموازنة العامة .
٣ -الأهمية القانونية للموازنة العامة .
٤ -الأهمية المحاسبية للموازنة العامة .

١ -الأهمية السياسية للموازنة العامة للدولة .

لم تعد الموازنة العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات وإيرادات الدولة ، بل أصبح لها قيمة سياسية كبيرة ، لأن الحكومات المعاصرة تضمنها

---

[1] قطب إبراهيم محمد " *الموازنة العام للدولة* " (الجزء الأول) الهيئة المصرية العامة للكتاب ،(١٩٩٤) ، ص ١٢ .

أهدافها وإتجاهاتها العامة ومن المقرر أن الموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد إعتماد السلطة التشريعية لها ، وهذا الإعتماد يعد بمثابة التصريح والأجازة الصادرة من البرلمان للسلطة التنفيذية بتنفيذ الموازنة ولكن لمدة محددة هى سنة واحدة ، وبالتالى يجب أن يصدر هذا التصريح بصفة دورية .

وهذه الدورية تعد مظهراً من مظاهر تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، وكل ذلك يعد ثمرة لتطور تاريخى طويل .

ومن مظاهر الأهمية السياسية للموازنة العامة ضرورة أن تأخذ بعين الإعتبار إتجاهات السياسة العامة في الموازنة ، فإذا كانت الإختيارات العامة وترجمتها في الموازنة يجب أن تكون مستنيرة بإعتبارات المعقولية الإقتصادية والمالية ، فلا يبقى أقل من أن نأخذ في الإعتبار أيضاً إعتبارات السياسة العامة أيضاً ، لأن القرارات العليا تؤخذ بواسطة الأجهزة السياسية .

ومن الملاحظ على الصعيد الواقعى أن الحالة السياسية قد تفرض على المسئولين خيارات عامة عما تقتضيه إعتبارات المعقولية الإقتصادية والمالية ، بل أكثر من ذلك فإن الحالة السياسية قد تعدل أحياناً بعض القرارات الإقتصادية والمالية الموضوعية وذلك مراعاة لبعض الظروف السياسية .

لذلك يقول " موسجريف [1]" أن العملية الفعلية للموازنة العامة هى مسألة سياسية إلى حد كبير .

ومن الأهميات السياسية المتعاظمة للموازنة العامة ، أن الموازنة العامة تمارس تأثيراً حقيقياً على طبيعة النظام السياسي وكذلك على إستقراره . فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان . فقد ظهرت الموازنة العامة أحياناً كعامل دعم البرلمان وأحياناً أخرى عاملاً للانتشار

٢ -الأهمية الإقتصادية للموازنة العامة .

لقد أعتبرت الموازنة العامة لمدة طويلة كظاهرة عارضة ليس لها اهمية إقتصادية . أما في المالية الحديثة فإن الموازنة العامة للدولة تعد وثيقة إقتصادية هامة . فهى توفر معلومات تتعلق بالإختيارات بين البدائل المختلفة ، وبأثر السياسات الحكومية على إستخدام الموارد وعلى مستوى التوظف ، والنمو الإقتصادى وتوزيع الموارد داخل الإقتصاد .

وتؤثر الموازنة العامة للدولة على العوامل الإقتصادية داخل الدولة كما تتاثر بها لاسيما في حالة التقلبات الإقتصادية .

---

[1] موسجريف ، ريتشارد ، وبيجى موسجريف ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٧

فمرحلة الدورة الإقتصادية من كساد وإزدهار تنعكس بوضوح على إيرادات ونفقات الدولة المقررة في الموازنة العامة ، لأن كساد النشاط التجارى والصناعى يؤدى إلى هبوط حصيلة إيرادات الضرائب غير المباشرة . ومن جهة أخرى يمكن للحكومة بواسطة الموازنة العامة حث أو توجيه الحياة الإقتصادية .

ومن أهم جوانب الموازنة العامة إستخدامها كوسيلة فى إدارة إقتصاد الدولة . وتختلف درجة الإدارة من دولة إلى أخرى وفقاً لأهمية القطاع العام فى النشاط الإجمالى المشترك للإقتصاد العام والإقتصاد الخاص . وتعتمد درجة الإدارة على التغيرات التى يمكن أن تحدث فى حجم أو محتوى الموازنة للتاثير على كمية وطابع النشاط الإقتصادى والإدارة الإقتصادية التى تميز الموازنة تعتبر أيضاً أحد نواتج الفلسفة السياسية للدولة وبشكل خاص ، للإتجاهات السائدة نحو دور ومسئولية الحكومة .

فالموازنة تعكس وتشكل الحياة الإقتصادية للدولة ، وهى ليست أداة سلبية . إن إيرادات القطاع العام سوف يكون لها آثار خاصة على مستوى الدخل والنشاط الإقتصادى فى القطاع الخاص وسوف تؤثر نفقات القطاع الخاص على أنواع النشاط الإقتصادى التى تجرى فى القطاع الخاص ، وسوف تحدد بشكل جزئى مستوى النشاط الإقتصادى الكلى .

وعلى ذلك تكون الموازنة أكثر من خطة لإدارة القطاع الحكومى وثمة تعميم معقول للغاية يتمثل فى أنه فى معظم الدول يوجد إعتراف كاف بالتأثير الإقتصادى للموازنة الحكومية . وتعتبر الموازنة بمثابة أداة للسياسة المالية ، أى كأداة للتأثير المقصود على الحياةالإقتصادية للدولة .

أن الإدارة الإقتصادية التى تميز الموازنة لا تتغلغل فى ميزانيات كل الوحدات الحكومية . ففى بعض الدول ، كما فى الولايات المتحدة ، تعتبر موازنة الحكومة القومية كأداة هامة للإدارة والتأثير على مستويات النشاط الإقتصادى . ونادراً ما تتشكل ميزانيات حكومات الولايات طبقاً لأثرها على مستويات الدخل والتوظيف داخل الولاية . وتبدو ميزانية الحكومة المحلية فى هذا البلد غير متأثرة بالنية المقصودة للتأثير مباشرة على مستوى النشاط الإقتصادى المحلى .

وبصفة عامة يجب أن يتوافق حجم وتكوين الموازنة مع الظروف الإقتصادية للدولة لمحاولة تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن الحكومات تمنح دوراً كبيراً للموازنة لضمان تنفيذ السياسة الإقتصادية .

ويمكن للحكومة بواسطة الموازنة حث أو توجيه الحياة الإقتصادية سواء أكان ذلك ضد العجز أو الكساد أو العكس . وبذلك أصبحت الموازنة الحديثة عاملاً هاماً للحياة الإقتصادية .

أن هناك تأثيراً للعمليات المالية على الإقتصاد وكذلك الظواهر الإقتصادية لها بدورها ردود فعل على العمليات المالية .

مثال ذلك أن زيادة حجم النفقات العامة تسمح بتشجيع الإستهلاك ومن هنا دفع الإقتصاد إلى الأمام . ولكن دفع الإقتصاد هذا إلى الأمام يؤثر بدوره على النفقات العامة وزيادتها ثانية مسبباً بذلك إرتفاعاً عاماً في الأسعار .

ومن مظاهر التأثير المتبادل أيضاً بين السياستين ، ان النظرية الإقتصادية العامة ونظرية المالية العامة توفر فروضاً مؤكدة بخصوص أثر الضرائب والأنفاق العام على الإستهلاك الفردى ، وعلى قرارات الإدخار والأسعار .

ومن الأسس الهامة لسياسات الموازنة العامة السليمة – والتى يؤكد عليها علم المالية العامة – ضرورة مراعاة العلاقة الصحيحة بين المتطلبات المالية للدولة والهيئات العامة الأخرى والدخل القومى .

ويمكن القول إجمالاً بأن الموازنة العامة تساعد على تحقيق الأهداف التالية :

– انها تمكن من تقدير كلى لنفقات وإيرادات الدولة .

– أنها تساعد على إقامة علاقة توازنية بين أقسام النفقات والإيرادات .

– أنها تمكن من تقدير آثار النفقات والإيرادات على الإقتصاد الكلى للموازنة العامة محدداً بواسطة الموازنة العامة .

– أن الموازنة العامة تسمح للبرلمان بأن يضمن بأن الحكومة ستلتزم بتنفيذ الموازنة على النحو الذى أقره البرلمان .

٣-الأهمية القانونية للموازنة العامة للدولة.

بالرغم من أنه من المسلم به أن الموازنة العامة لا تكون نهائية إلا بعد إعتماد البرلمان لها ، فإنه عادة ما يثور التساؤل حول الطبيعة القانونية للموازنة العامة ؟

وللإجابة على هذا التساؤل ينبغى التفرقة بين ناحيتين : الشكل والموضوع .

فمن ناحية الشكل تعد الموازنة العامة قانوناً لأنها تعتمد من البرلمان ، ولا يمكن للبرلمان قانوناً أن يعبر عن إرادته إلا فى شكل قانون ، وعلى ذلك تعد الموازنة العامة قانوناً لأنه يصوت عليها وتسن كبقية القوانين .

أما من ناحية الموضوع وبحكم طبيعتها وموضوعها فإن الموازنـــة العامة لا تعد قانوناً ولكنها عمل إدارى ، لأنها لا تتضمن نصوصاً عامة شأنها فى ذلك شأن القوانين العادية ، وأنما تتضمن نصوص خاصة .

وبالرغم من أن الراجح أن الموازنة العامة تعد عملاً تنفيذياً إداريـــاً ولكن نظراً لأهميتها وتحمل أفراد الأمة أعبائها وآثارها فتقرر أن تصدر من السلطة التشريعية التى تمثل إرادة الأمة . ولما كانت أغلب أعمـــال السلطة التشريعية تصدر فى شكل قوانين ، كانت الموازنة العامة تـــربط هى الأخرى بقانون يسمى قانون ربط الموازنة العامة .

٤ -الأهمية المحاسبية للموازنة العامة .

يمكن إبراز أهمية المحاسبة بالنسبة للموازنة العامة من خلال إستقراء تعريف المحاسبة الحكومية ، ويقصد بها القواعد التـــى تلتـــزم الجهـــات الإدارية فى تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتأثيراتهـــا وتســـجيل وتبويـــب العمليات المالية التى تجريها وقواعد الرقابة المالية قبل الصرف ونظـــم الضبط الداخلى ، وإظهار وتحليل النتائج التى تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الجهات وبحيث تعطى صورة حقيقية لها.

وبالرغم من الأهمية الكبيرة للمحاسبة بالنسبة للموازنة العامة فإنه من الملاحظ أنه فى بعض الدول – لا سيما الدول المتخلفة – تقـــل الكفاءة العملية للحكومة بدرجة كبيرة بسبب ضعف نظام المحاسبة الحكوميـــة . لذلك يلزم حتى تستطيع الموازنة أداء رسالتها وتحقق الأهداف المطلوبـــة منها أن يتم رفع مستويات المهارة وتحسين الأنظمة الإدارية وبذلك يمكن أن تتحسن الحسابات الحكومية .

إن إصلاح المحاسبة الحكومية يمكن أن يقدم إسهاماً كبيـــراً لفاعليـــة أداء الموازنة وحسن تصنيفها [١] .

٥ -الأهمية التنموية للموازنة العامة للدولة : -

تعد الموازنة العامة أحد الوثائق الرسمية الهامة بالنسبة للحكومة فى أية دولة ، وتكتسب الموازنة العامة خصوصيتها من كونها أحـــد أدوات السياسة الإقتصادية التى تمكن الدولة من تنفيـــذ سياســـتها الإقتصـــادية والإجتماعية من أل رفع مستوى معيشة ورفاهية المواطنين . كما أنهـــا تعكس الموارد المالية المتاحة للحكومة والتى يمكن إستخدامها فى تمويل الخدمات التى عادة لا يقبل على توفيرها القطاع الخاص (السلع العامة) أو تلك التى لا يوفرها القطاع الخاص بشكل مقبول سياسياً .

---

[١] السيد عطية عبد الواحد ، مرجع سبق ذكره ، من ص ٢٢ – ٣٠ .

وبصورة أكثر تحديداً يمكن القول بأن الموازنة العامة تلعب دوراً هاماً في تخصيص الموارد بين القطاعات المختلفة كما تؤثر تـأثيراً مباشـراً على إستخدام الموارد الكلية للإقتصاد وعلى مستوى الطلب الكلى . ناهيك عن تأثيرها في سياسات الدخول عن طريق الدعم والنظام الضريبي الذي يعمل على تحقيق عدالة الأعباء الإجتماعية بين الفئات القـادرة وتلـك محدودة القدرة[١] .

---

[١] سميحة فوزى وعبد الفتاح الجبالى ، " *فعالية الإنفاق العام : من الموازنة الإنفاق إلى موازنة الأداء* " ، فى سلوى شعراوى جمعة (محرر) (**الموازنة العامة : إتجاهات ورؤى جديدة**) ، (٢٠٠٤) مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة ص ١٣١.

المبحث الثاني

القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة

هناك مجموعة من القواعد الأساسية والمبادئ التى تلتزم السلطة التنفيذية بإحترامها عند إعداد الموازنة العامة ويؤدى إحترامها ، إلى تيسير مهمة إعداد وتحضير الموازنة العامة بإسلوب علمي وموضوعي بعيداً عن التعقيد ومظاهر الإسراف والتبذير كما أن إحترام هذه القواعد والأسس يسهل من مهمة السلطة التشريعية فى إعتماد الموازنة العامة، وتتمثل هذه القواعد فى :

أ - القواعد التشريعية للموازنة :-

وهى القواعد الأساسية حيث تنصب هذه القواعد على علاقة السلطة التنفيذية ، القائمة على تحضير ثم تنفيذ الموازنة ، **مع السلطة التشريعية** الممثلة للشعب ، التى لها حق أجازة الموازنة وحق إعتماد الحساب الختامى وتشمل هذه القواعد .

١ - قاعدة وحدة الموازنة .
٢ - قاعدة السنوية .
٣ - قاعدة العمومية .
٤ - قاعدة توازن الموازنة .
٥ - قاعدة عدم التخصيص .
٦ - قواعد أخرى .

ب- القواعد الإدارية التنفيذية : -

وهى القواعد التى يجب أن تسير عليها **الإدارة العامة** فى إعداد وعرض وتنفيذ الموازنة (والخطة) . وهى على **خلاف القواعد التشريعية** التى تهتم بعلاقة السلطات التنفيذية بالسلطة التشريعية وبالشعب ، فإن القواعد الإدارية تنصب على العلاقة الداخلية بين المستويات المختلفة للسلطة التنفيذية وطريقة أدائها لنشاطها ، ويمكن تلخيص هذه القواعد فيما يلى (تنظيم ذو إتجاهين لضمان تدفق المقترحات من مستويات التنفيذ إلى سلطات تخطيط الموازنة [1] .

[1] سامي السيد فتحى (٢٠٠٤) " *إعداد الموازنة العامة للدولة فى مصر بين النظرية والواقع* "، فى سلوى شعراوى جمعة (محرر) ، **(الموازنة العامة إتجاهات ورؤى جديدة)** مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة ، من ص ٨٤ – ٨٦ .

ثم تدفق قرارات السلطات العليا من سلطات الموازنة إلى جهات التنفيذ . ويجب أن يتم تدفق المقترحات إلى أعلى ، وتدفق القرارات إلى أسفل ، بسهولة ويسر دون عوائق إدارية تسد الطريق .

– تحديد المسئوليات على كافة مستويات السلطة التنفيذية ، وذلك تطبيقاً للمبدأ الإدارى المشهور ، لا إختصاص بدون مسئولية .

– تعدد إجراءات الموازنات المختلفة ، بما يتفق مع إختلاف طبيعة نشاط الجهات التنفيذية المختلفة ، فإجراءات موازنة الجهاز الإدارى ، يجب أن تختلف عن إجراءات موازنة الجهات المسئولة عن النشاط المالى ، وعن تلك التى تقوم بنشاط تجارى .... إلخ .

– حسن التصرف والإدارة الرشيدة ، فإجازة السلطة التشريعية هى إجازة سامحة وليست ملزمة ، وعلى جهات التنفيذ أن تحسن إستخدام إعتمادات الموازنة ولا يكون الهدف هو مجرد إنفاقها فحسب .

– مرونة التنفيذ ليس فقط من حيث حسن التصرف ، وترشيد إتخاذ القرارات ، بل أيضاً بالنسبة لمراعاة التغير فى الظروف الإقتصادية الداخلية والخارجية .

– توافر كفاءة الإدارة ، من حيث المسئولين عن إعداد الموازنة ، وإتخاذ القرار الملزم والمنشئ للدين على الخزانة ، وتحديد حجم هذا الدين والإذن بالدفع ، والقائمين بالتأشير بالسجلات الحسابية والإحصائية أو إعداد التقارير الدورية عن تنفيذ الموازنة .

– توافر نظام سليم للسجلات والتقارير ، وإلا كان تنفيذ الموازنة عملاً تحكمياً ، والرقابة على ذلك التنفيذ أمراً مستحيلاً .

وعلى الرغم من التصنيف السابق لقواعد إعداد الموازنة إلا أن أدبيات المالية العامة درجت على تعريف طائفة من القواعد (أو المبادئ) التى تحكم تحضير الميزانية وتقديمها إلى السلطة التشريعية لإعتمادها . هذه القواعد تعبر عن الطبيعة الإدارية والسياسية للميزانية أو هى القواعد التشريعية حسب التصنيف السابق وتتلخص فى :

– قاعدة وحدة الموازنة العامة
– قاعدة سنوية الموازنة العامة .
– قاعدة عمومية الموازنة العامة .
– قاعدة توازن الموازنة .
– قواعد أخرى بشأن الموازنة العامة .

وسوف يتم تناولها بالشرح على النحو التالى : –

أولاً : قاعدة وحدة الموازنة العامة .

يقصد بقاعدة وحدة الموازنة أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة [(١)] وقد تعني هذه القاعدة وجوب أن يكون هناك مستند واحد أو وثيقة واحدة تبين النفقات والإيرادات العامة .

وقد تم صياغة قاعدة الوحدة في فرنسا بمقتضى المادة ١ من اللائحة التنظيمية الصادرة في ٢ يناير ١٩٥٩ والتي تنص على أن (مجموع الموارد تخصص لتنفيذ مجموع النفقات ، وكل الموارد والنفقات يضمها حساب واحد يطلق عليه موازنة عامة)[(٢)] وهذه القاعدة لا تستهدف على هذا النحو سوى النفقات والإيرادات العامة للدولة والتي ينبغي أن تتجمع في موازنة عامة . وبعبارة مختصرة يقصد بقاعدة الوحدة الا توجد إلا موازنة واحدة تشمل جميع النفقات والإيرادات العامة لسنة مقبلة .

وتجدر الإشارة إلى أن المقصود بقاعدة وحدة الموازنة لا يعني أن تقدم الموازنة العامة في ورقة واحدة أو حتي في مجلد واحد ، لأنه حتى يمكن فهم بنود الموازنة وتحليلها بدقة فإن أعضاء البرلمان ينبغي عليهم الرجوع إلى حشد كبير من الملاحق والوثائق المفسرة لهذه البنود ، وعادة ما يستعينون بالمتخصصين في هذا المجال . ووصل حجم هذه الوثائق في فرنسا عام ١٩٨٧ على سبيل المثال – إلى حوالي ٢٠٠٠٠ صفحة وصل وزنها إلى حوالي ٥٠ كجم ، وبإرتفاع ثلاثة أمتار . ولاشك أن هذا الحجم في تزايد مستمر . إذا المقصود هو أن تكون هناك وثيقة واحدة مهما تعددت أجزاؤها تتضمن كافة البيانات المتعلقة بالإستخدامات والإيرادات العامة لسنة مستقبلية .

وعلى الرغم من أهمية هذه القاعدة إلا أنها لم تعد ملزمة بصورة قاطعة في كثير من دول العالم كما هو الحال في مصر ، حيث يتم إعداد موازنات مستقلة للمنشآت الإقتصادية ، ويعتبر ذلك أمراً مقبولاً ومنطقياً نظر لإختلاف طبيعة النشاط الإقتصادي عن النشاط الإداري للدولة[(٣)]. كما يوجد إستثناءات مبررة على قاعدة الوحدة من أهمها :

- الحسابات الخاصة للخزانة .
- الميزانيات غير العادية أو الموازنات غير العادية .
- الميزانيات الملحقة أو الموازنات الملحقة .
- الميزانيات المستقلة أو الموازنات المستقلة .

---

(١) عادل أحمد حشيش ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١٩

(٢) السيد عطية عبد الواحد ، مرجع سبق ذكره ص ٧١ .

(٣) معهد التخطيط القومي ، مرجع سبق ذكره ص ٤٢

• وجدير بالذكر أن نذكر أن وجود موازنات ملحقة أو مستقلة أو الحسابات الخاصة على الخزانة لا يشمل خرقاً لقاعدة وحدة الموازنة لأن هذه الموازنات تظل خاضعة لإجراءات الموازنة ورقابة البرلمان .

وسوف نتناول هذه الإستثناءات بشئ من التفصيل على النحو التالى :

١ - **الحسابات الخاصة للخزانة :**

هى حسابات خاصة - ذات طبيعة مؤقتة - تقوم الخزانة العامة بإمساكها ولا تدرج فى الموازنة العامة . ذلك لأنه قد تدخل على الخزانة العامة أموال لا تعد إيرادات ، كما قد تخرج منها أموال لا تعد مصروفاً . ومن ابرز الأمثلة على ذلك التأمينات التى يدفعها المقاولون المتعاقدون مع الحكومة لتنفيذ عقد من عقود الأشغال العامة ضماناً لتنفيذ العقد . فهذه التأمينات لا تعتبر إيرادات عامة ولو انها تدخل خزانة الدولة إذ أنها سترد ثانية إلى هؤلاء المقاولين عندما ينفذون العقد على النحو المتفق عليه ، وكذلك لا يعتبر رد هذه الأموال إليهم نفقة عامة مع أنه يتضمن خروج أموال من خزانة الدولة .

ولا تعد الحسابات الخاصة للخزانة بهذا الشكل إستثناءاً على وحدة الميزانية ، بل على العكس فإنها تؤدى إلى إظهار المركز المالى للدولة على حقيقته دون إضافة مبالغ إلى إيرادات الدولة أو إلى نفقاتها لا تعتبر فى الحقيقة إيرادات أو نفقات عامة [1] . وبذلك لا تعتبر الحسابات الخاصة للخزانة خروجاً على قاعدة الوحدة طالما أنهـا لا تتعرض إلا للخروج المؤقت لبعض الأموال .

٢ - **الموازنات غير العادية :-**

تمر بالدولة أحياناً ظروف تتطلب إنفاقاً غير عادى كنفقات الحروب وتمول هذه النفقات من موارد غير عادية فتعد لذلك موازنة خاصة تستمر بإستمرار هذه الظروف بجانب الموازنة الرئيسية ، ومن أمثال ذلك فى مصر موازنة صندوق الطوارئ التى تم صدورها إستناداً لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٨ والذى نص على أن ينشأ بوزارة الخزانة (المالية) صندوق للطوارئ يمول من الموارد غير العامة وتجمع فيه قيمة التبرعات والهبات التى ترد من الأفراد أو الهيئات أو المؤسسات

---

(١) اشرف السيد حامد "*دور الأجهزة الرقابية فى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة*" رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة المنوفية (٢٠٠١) ، ص ٢٦ .

(قبل إلغائها) أو الوحدات الإقتصادية وكذا الإعتمادات التى تخصصها الدول للصندوق وتستخدم أمواله فى مواجهة إحتياجات الطوارئ – وقد تم إنشاء هذه الموازنة بعد نكسة ١٩٦٧ ولمواجهة تمويل المعركة [٢] .

كما ترتب على تزايد تدخل الدولة فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية زيادة حجم النفقات العامة . ولم تعد تكفى الضرائب والرسوم (الإيرادات العادية) لتغطية الأنواع العديدة من النفقات العامة ، لاسيما أن الدولة تتدخل الأن فى مجالات لم تكن معروفة من قبل ، بل لم يكن مسموحاً لها باقتحامها من قبل ، وبالتالى وأمام هذا التطور فى دور الدولة أصبح مسموحاً لها أن تلجأ إلى مصادر أخرى للإيرادات العامة غير الضرائب والرسوم وذلك لمواجهة أنواع معينة من النفقات الإستثنائية أو غير العادية . فلجأت الدولة إلى القروض العامة والإصدار النقدى وهما من الإيرادات غير العادية [١] وذلك لتغطية النفقات غير العادية .

٣ – الموازنات الملحقة :-

قد يكون من الصالح العام تحقيق الإستقلال المالى لبعض الوحدات الإدارية المنخرطة فى سلك الجهاز الإدارى للدولة دون أن تمنح الشخصية الإعتبارية المستقلة .

وذلك بقصد إضفاء المرونة على تصرفاتها المالية فتعد عن هذه الوحدات موازنات ملحقة ويؤول فائضها أو يغطى عجزها بمعرفة الحكومة ويسرى عليها ما يسرى على الموازنة من ضرورة عرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها وإعتمادها ، فهى بذلك تتمتع بدرجة من الإستقلال أقل من الموازنات المستقلة . وقد يكون ذلك لعدة إعتبارات هى :

– الرغبة فى معرفة مدى ربحية بعض المرافق مثل المرافق التجارية والصناعية ، بحيث يكون من المفيد مقارنة إيراداتها بنفقاتها للحكم على حسن إدارتها وهو ما لا يتحقق إذا كانت ميزانية هذه المرافق مختلطة بالموازنة العامة للدولة .

– قد يكون الهدف أحياناً من ترك حرية إعداد ميزانية ملحقة لبعض المرافق العامة هو تحريرها من التقيد بالإجراءات المالية الحكومية .

وقد كان مطبقاً فى مصر هذا النوع من الموازنات الملحقة لبعض المصالح العامة مثل الإذاعة والتليفزيون وصناديق التأمين والمعاشات ، إلا أنه إبتداء من السنة المالية ٦٢ / ١٩٦٣ طرأ تعديل جذرى على

---

[٢] قطب إبراهيم محمد ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢ .

[١] السيد عطية عبد الواحد ، مرجع سبق ذكره ص – ٧٧

شكل الموازنة العامة للدولة وأدمجت الموازنات الملحقة في موازنات الدولة .

٤- **الموازنات المستقلة : -**

الموازنات المستقلة هى الموازنات الخاصة بالمرافق العامة التى أعترف لها المشرع بالشخصية الإعتبارية المستقلة ، أذ قد تتوافر إعتبارات معينة تحتم منح الشخصية المعنوية المستقلة لبعض الأشخاص المعنوية ومن أهمها :

- الإعتبارات الإقتصادية والتى تتمثل فى حاجة المرافق الصناعية والتجارية للتحرر من القيود المالية الحكومية ويعينها هذا التحرر على حسن الإدارة .
- الإعتبارات السياسية : وتتمثل فى إبعاد هذه المرافق عن المؤثرات السياسية وما لها من أثر معوق فى أدائها لعملها .
- الإعتبارات القانونية : فقد يرجع السبب فى منح الشخصية الإعتبارية وجود نص فى إتفاقية دولية ، فقد تشترط بعض الدول كشرط لمنح معونة أجنبية تمتع الإدارة التى تمنح هذه المعونة بالشخصية المعنوية المستقلة .

أما عن موقف المشرع المصرى من نظام الموازنات المستقلة فقد أخذ المشرع المصرى فى قانون الموازنة العامة بنظام الميزانيات المستقلة ، فنص على أن الموازنة العامة للدولة لا تشمل موازنات الهيئات العامة الإقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادى التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لإعتمادها . وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة . وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات . ويسرى على الموازنات المستقلة المنصوص عليها فى الفقرة السابقة أحكام الباب الرابع من هذا القانون (الخاص بالحسابات الختامية)

وبإستقراء النص السابق نرى أن الميزانيات المستقلة يسرى عليها نفس أحكام الموازنة العامة للدولة ، فتعدها السلطة التنفيذية وينبغى إعتمادها من السلطة التشريعية وتسرى عليها أحكام الحسابات الختامية شأنها فى ذلك شأن الموازنة العامة للدولة .

أما عن طبيعة علاقة الموازنات المستقلة بالموازنة العامة للدولة فتتلخص فى مظهرين :

أولهما : وجوب نقل الفائض الذى يتحقق فى الموازنات المستقلة إلى الموازنات العامة للدولة .

وثانيهما : تتمثل فى القروض والمساهمات التى تتلقاها هذه الموازنات من الموازنة العامة للدولة .

ثانياً : قاعدة السنوية : –

لقد ظهرت قاعدة سنوية الموازنة تاريخياً – قبل غيرها من القواعد ، وقد نتجت عن شيوع مبدأ ضرورية الموافقة على ضرائب بصورة دورية . وكانت هذه القاعدة محترمة بشكل صارم فى ظل المالية الكلاسيكية لأن الحياة المالية للدولة كلها كانت تدور فى نطاق السنوية .

وتطبق كل الدول – تقريباً – قاعدة سنوية الموازنة ، ولكنها لا تختار كلها نفس تاريخ بداية السنة المالية .

فتبدأ السنة المالية فى بعض الدولة فى أول إبريل مثل بريطانيا والسويد واليابان والدنمارك – وتبدأ فى أول يوليو فى الولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا ، وتبدأ فى فرنسا مع بداية السنة الميلادية أى فى أول يناير وكذلك الأمر فى المانيا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج .

ولقد إعتنق المشرع المصرى – هو الأخر – مبدأ السنوية وذلك بنص صريح فى المادة الثانية من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ " تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيه من كل عام [(١)] .

والسبب فى إعداد الموازنة العامة عن فترة زمنية تصل عادة إلى سنة هو أن فترة السنة تغطى جميع العوامل الموسمية التى تؤثر على الإنفاق العام وعلى الموارد العامة ، وإذا أعدت الموازنة العامة عن فترة تقل عن سنة قد تكون غير شاملة للإنفاق أو الموارد الموسمية .

يضاف إلى ذلك أن تحضير الموازنة العامة ومناقشتها وإعتمادها يتطلب وقتاً وجهداً ليس من السهل أن يتكرر فى فترات تقل عن سنة .

كما انه لو كانت مدة الموازنة العامة تزيد عن سنة لأصبح من الصعب إعداد تقديرات دقيقة للنفقات والموارد لبعد الفترة الزمنية بين إعداد التقديرات وتحقيقها .

ومن الناحية السياسية لو طالت مدة الموازنة العامة عن سنه لضعفت رقابة المجالس النيابية على الحكومات وتصرفاتها كما أنه لو قصرت مدة الرقابة عن سنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة وباهظة التكاليف .

---

(١) المادة رقم ٢ مستبدلة بالقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٢ الصادر فى ١٩٨٠/٥/٢٩ واصلها " تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر من كل عام

- مبررات إعتناق مبدأ السنوية فى إعداد الموازنة العامة :-

يبرر إعتناق الدول لمبدأ السنوية فى إعداد الموازنة العامة بإعتبارات متعددة من أهمها :

– أن الموازنة العامة بإعتبارها تنبؤ وتقدير لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مستقبلة ، فإن مدة السنة هى مدة مناسبة للتنبؤ والتقدير ، إذ أنه يصعب التنبؤ والتقدير بالنسبة للمستقبل البعيد .

– إن مدة السنة تتيح الرقابة الفعالة على بنود الموازنة العامة ، لأنه لو تم إعداد الموازنة لفترات أطول من ذلك لتضخمت الأرقام والوثائق المتعلقة بالموازنة وكان من الصعب مراقبتها مراقبة فعالة .

– إن إعداد الموازنة العامة يستغرق مجهوداً كبيراً سواء فى إعدادها (كمية الوثائق والمستندات التى يرجع إليها) أو مناقشتها ، ويكفى أن يتكرر هذا المجهود مرة كل سنة إذ لو أعدت لمدة أقل من سنة لتكرر هذا المجهود الضخم .

– أن مدة السنة تتيح الفرصة للنظرة الشاملة والمتكاملة لكافة الظواهر والأنشطة المالية التى تقوم بها الدولة ، وبالتالى يمكن تلافى أثر الظواهر المالية ذات الطابع الموسمى . وبالتالى لو أن الإيرادات تركزت فى الشهور الأولى من السنة ، بينما تظهر الموازنة وبها عجز فى الشهور الأخيرة من السنة فإن إعداد الموازنة على أساس مدة سنة هو الكفيل بشمول كل ذلك . وبالعكس لو تم إعداد الموازنة لمدة أقل من سنة فقد تظهر الموازنة وبها فائض فى الشهور الأولى من السنة ، بينما تظهر وبها عجز فى الشهور الأخيرة من السنة وبالتالى فإن مدة السنة هى مدة شاملة لكافة الظواهر المالية .

هذا وليس معنى سنوية الموازنة العامة أن الإنفاق المقدر بها يتحقق تحققاً منتظماً على مدار السنة ، وليس معنى ذلك أيضاً أن الموارد العامة المقدرة بالموازنة العامة تتدفق تدفقاً موازياً لحركة الإنفاق العام ، حقيقة أن هذه الرقابة قد تكون سمة ظاهرة لبعض أنواع النفقات والموارد كالمرتبات والمهايا والأجور التى تدفع شهرياً والضرائب التى تستحق عليها والتى تحصل شهرياً ، ولكن بعض النفقات والموارد الأخرى موسمية كالمصروفات الزراعية والموارد المرتبطة بالمحاصيل الزراعية وقد سبق التنويه عن ذلك كما أن بعض أوجه الإنفاق تدفع مرة واحدة كالإعانات والإشتراكات الدولية ونتيجة لذلك يعمل واضعوا سياسة تنفيذ الموازنة العامة على التنسيق بين تدفقات الموارد وحركة الإنفاق العام خلال السنة المالية ويكون ذلك بعدة وسائل ، منها تحديد نسبة معينة للإنفاق الشهرى لا يتم تجاوزها الا فى الأحوال الإستثنائية ، ففى

.. جمهورية مصر العربية مثلاً يكون الإنفاق الشهرى فى حدود ١ /١٢ من مجموع الإعتمادات السنوية للجهاز الإدارى للدولة ، كما أنه بالنسبة لوحدات القطاع العام يتم تحديد الصرف على ضوء ظروف نشاط الوحدات العامة المدرجة بالموازنة العامة للدولة ، كما يتم تحصيل دفعات مقدمة من تقديرات بعض الموارد والتى تؤول للخزانة العامة كفائض قطاع الأعمال قبل تحققه ، كل ذلك بهدف محاولة تطويع حركة الإنفاق العام لتدفقات الموارد العامة .

ثالثاً : قاعدة عمومية الموازنة العامة :

يقصد بقاعدة العمومية أن يذكر فى الموازنة العامة مجموع النفقات والإيرادات دون ربط خاص بينهما .

وفى المالية التقليدية كانت تهدف هذه القاعدة – تماماً مثل قاعدة الوحدة – إلى القضاء على الإنقسام أو التعددية فى الموازنة العامة . وكانت تستهدف على هذا النحو الحفاظ على التضامن المالى على مستوى مختلف الأشخاص العامة ، ولتفادى قيام بعض هذه الأشخاص – التى لديها موارد أو مصادر خاصة بها – بإستعمالها بشكل مباشر .

ومؤدى إتباع قاعدة عمومية الموازنة العامة الأخذ بقاعدة الناتج الإجمالى (الميزانية الإجمالية) ومقتضاها أن تظهر كافة تقديرات النفقات والإيرادات فى الموازنة العامة دون مقاصة بينهما [١] .

بمقتضى هذا المبدأ تكون الموارد العامة والنفقات العامة شائعة بحيث لا يخصص إيراد معين لخدمة معينة (ويعرف أحياناً بمبدأ شيوع الموازنة)[٢] أو نشاط بالذات.وبحيث تكون الإيرادات فى جانب والمصروفات فى الجانب الآخر من الموازنة ، إذ أن تخصيص موارد معينة لمصروف معين يفقد الموازنة العامة مرونتها فضلاً عن أنه قد يؤدى إلى الإسراف إذا كان حجم الإيراد المخصص للمصروفات كبيراً أو قد يخل بأداء الخدمة إذا كان حجم الإيراد يقل عن المصروفات اللازمة للخدمة ، وقد صدرت فى جمهورية مصر العربية إستثناءات لهذا المبدأ ومن أمثلة ذلك القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٥ بشأن تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على الملاهى للنهوض بصناعة السينما والقانون رقم ٤٩٩ لسنة ١٩٥٤ بشأن تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على صحة الدعاوى والأوراق القضائية فى المحاكم لإنشاء دور المحاكم وإصلاحها وتأسيسها ، كما تقرر بالمرسوم رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٧ فرض رسم نقل

---

(١) السيد عطية عبد الواحد ، مرجع سبق ذكره ص ١١٣

(٢) قطب إبراهيم محمد ، مرجع سبق ذكره ص ٣٩

بنسبة ١٥% من أجور النقل بالسيارات العامة للركاب في الأقاليم . تخصص حصيلتة لصيانة الطرق العامة ، كما تقرر بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ رسم للنظافة قدرة ٢% من الإيجارات الشهرية للمساكن ويدفع هذا الرسم المستأجرون وتخصص الحصيلة للإنفاق على النظافة .

كما تصدر أحياناً بعض القرارات الوزارية التى تخصص بعض الرسوم لإنفاق معين كالقرار الوزارى رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٢ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٢/٢ من وزير الصناعة والبترول والثروة المعدنية والذى قضى بزيادة أسعار بيع اللتر من البنزين العادى والممتاز بمقدار خمسة مليمات وتحصيل هذه الزيادة لحساب وزارة الخزانة وتجنب فى حساب خاص للصرف منه فى الأوجه التى حددها مجلس الوزراء بقراراته فى جلسات سابقة وكان قد تقرر أن تخصص لصندوق تابع لأمانة الحكم المحلى للصرف على إصلاح وصيانة الطرق بالمحافظات .

لقد نظم قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ فى المادة التاسعة منه مبدأ عمومية الموازنة فنص على أنه " يتم تقدير الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات ، كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة إستخدام محدد إلا فى الأحوال الضرورية التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية ، فمقتضى هذا النص يكون التخصيص فى الأحوال الضرورية وبصدور قرار جمهورى .

وكما تستهدف قاعدة عمومية الميزانية إلى احكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالى للحكومة بأجازتها لتفاصيل إيرادات ونفقات المرافق العامة ، فإنه توجد إلى جانبها قاعدتان تستهدفان نفس الغاية وتشكلاً الفكر الذى تقوم عليه قاعدة العمومية : وهما قاعدة عدم تخصيص الإيراد ، وقاعدة تخصيص الإعتمادات [1] .

- **قاعدة عدم تخصيص الإيراد.**

وتعنى هذه القاعدة ألا يخصص إيراد معين من أوجه الإيرادات للإنفاق على وجه معين من أوجه النفقات (وبالطبع فإن كلاً من هذا الإيراد وهذا الوجه من أوجه الإنفاق يدرج فى الميزانية طبقاً لقاعدة عمومية الميزانية)

- **قاعدة تخصيص الإعتمادات**

يراد بها أن إعتماد المجالس النيابية للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالياً ، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام ، وهو الأمر الذى يتيح لهذه المجالس مراقبة الإنفاق الحكومى فى تفصيلاته

---

[1] عادل أحمد حشيش ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢٢.

ويجعل السلطة التنفيذية مقيدة فى الإنفاق فى الأوجه المختلفة بحدود المبالغ التى إعتمدتها المجالس السابقة للإنفاق عليها دون تجاوزها .

رابعاً : قاعدة توازن الموازنة

تعنى قاعدة توازن الموازنة أن تتساوى نفقات الدولة العامة مع إيراداتها العامة . وفقاً للفكر المالى التقليدى .

لقد كانت النظرية التقليدية فى المالية العامة تستلزم التوازن السنوى بين تقديرات النفقات العامة وتقديرات الإيرادات العامة (هى الضرائب والرسوم وإيرادات ممتلكات الدولة الخاصة) ، أى تتطلب توازناً سنوياً للموازنة وذلك إستناداً إلى أن حسن الإدارة المالية يستلزم التوازن بين جانبى الموازنة (النفقات والإيرادات) وإلى الرغبة فى تفادى مخاطر وجود عجز فى الموازنة بما قد يكون لوسيلة تغطيته من أثر تضخمى أو وجود فائض بها ، لا تستطيع الدولة التصرف فيه ويبدو عجز الموازنة فى نظر المالية التقليدية بمثابة الخطر الرئيسى ، ويعد أخطر بكثير من تحقيق فائض فيها . ذلك أن وجود عجز يعنى إلتجاء الدولة إلى الإقتراض أو الإصدار النقدى لتغطيته .

ولما كانت العمالة الكاملة هى الفرض الأساسى الذى ينطلق منه الإقتصاديون التقليديون فإنه يترتب على الإلتجاء إلى الإصدار النقدى حدوث زيادة فى وسائل الدفع دون أن تقابلها زيادة فى السلع والخدمات وينتج على هذا إرتفاع فى الأسعار ، وبالتالى الدخول فى حلقة تضخمية تتدهور فيها قيمة النقود الحقيقية .

أن هذه الأفكار السابقة والتى غلبت على فكر التقليديين كانت تجد اساسها فى إقتصار دور الدولة – من وجهة نظرهم على ضمان السير العادى للمرافق العامة فى أضيق الحدود (الدولة الحارسة) ومن ثم إقتصار نشاطها على ما هو لازم لضمان الأداء الدورى لهذه المرافق الأمر الذى لا يجعل لنشاط الدولة إلا أثراً محدوداً على توازن النظام الإقتصادى فى مجموعه .

- **مفهوم توازن الموازنة فى الفكر المالى الحديث**

تركز التفرقة بين مفهوم توازن الموازنة فى الفكر المالى التقليدى والفكر المالى الحديث ، فى أن الأول ينظر إلى المشاكل المالية من عجز أو فائض او تضخم بمعزل عن الحياة الإقتصادية للمجتمع بينما يركز الفكر الحديث على إدماجها سوياً ، محاولاً إظهار ما بينهما من ترابط وتأثير متبادل .

ومن ثم فقد أولى الفكر المالى الحديث إهتمامه بالتوازن الإقتصادى العام وإن أدى ذلك إلى التضحية بالتوازن التقليدى للميزانية ، أى التوازن الحسابى بين إيرادات الدولة ونفقاتها .

ولقد طرأت عوامل متعددة ساعدت على حدوث تطور فى النظرية الكلاسيكية التى سادت فترة طويلة من الزمن وما أملته عليه السياسة المالية من دور محدود وقاصر فى ظل الدولة الحارسة . أدت إلى ان تفسح السياسة المالية الكلاسيكية مكانها لسياسة مالية متدخلة منذ عام ١٩١٤ وأهم هذه العوامل : الأزمات الإقتصادية ، التطور السياسى والإقتصادى ، التطور التكنولوجى والثورة الكينزية التى نعالجها فيما يلى : –

الثورة الكينزية :

مرجعها إلى أفكار الإقتصادى جون مينارد كينز وما أحدثه كتابه النظرية العامة فى الفائدة والنقود والتوظف سنة ١٩٣٦ من تفنيد لأراء الكلاسيك ودعوته إلى هجرها لدرجة أن النظرة المتغيرة نحو النشاط المالى الحكومى ، وضرورة ان الحكومة عليها أن تؤثر على أسعار السلع والخدمات وكمية الإستهلاك ودرجة التوظيف وتوزيع الدخل من خلال توزيعها للضرائب والإقتراض وشراء وبيع السلع والعمالة ... كل ذلك سمى أحياناً بالثورة الكينزية .

أن كينز هو مقنن مقاييس التدخل غير المباشر الذى أقره كثير من المؤلفين وهو التاثير فى الإقتصاد بواسطة السياسة النقدية ، والضريبية ، وسياسة الديون والتوظيف والموازنات العامة . وقد إستبدلت ثورة كينز التأكيد على دور النقود بالتأكيد على دور الإستثمار والإنفاق الحكومى والسياسة الضريبية . لقد وضع كينز نظريته المشهورة التى تعالج البطالة الجماهيرية والركود الإقتصادى بإعتبارها ميولاً كامنة فى النظام الرأسمالى الحديث ينبغى أن تجابهها الدولة بسياسة تدخلية .

وكان هجوم كينز على المبادئ الكلاسيكية للموازنة والمالية العامة إمتداداً منطقياً لهجومه على النظرة التى تقول بأن الإقتصاد يميل إلى التوازن عند التوظيف الكامل .

وإذا كان هناك موارد عاطلة لا يستطيع القطاع الخاص إستغلالها أو ركود (كساد) فإن هذه الموارد يجب أن تعمل أو يعالج الركود بواسطة الدولة عن طريق زيادة الإنفاق العام الذى لا يحتاج إلى أن يوازن بالزيادة فى الإيراد الحكومى ، والقواعد المالية التقليدية يجب أن تلغى كما يجب إلغاء الإقتصاد التقليدى .

وهكذا ظهر على حيز الوجود ما يسمى بالسياسة المالية التعويضية . وقد تم التحول عن فكرة الميزانية المتوازنة إلى إتجاه أخر يرى أن عجز الموازنة يمكن أن يكون – فى أحوال معينة وبشروط معينة – علامة على النمو الحسن للإقتصاد . وهذا ما عرف بنظرية العجز المنظم .

وعلى ذلك وبحسب نظرية العجز المنظم فإنه من الملائم السماح – فى فترات الركود الإقتصادى – ببعض عدم التوازن فى الموازنة الذى يزيد النفقات العامة ، وبالتالى تساعد النفقة القومية الكلية على تحقيق أنشطة جديدة تضمن التشغيل الكامل لعناصر الإنتاج وبصفة خاصة الأيدى العاملة . ولكن يبقى أن عجز الموازنة لن يكون مشروعاً ومقبولاً إلا فى الحالة التى يسمح فيها بالتشغيل الكامل للطاقات الإنتاجية للدولة .

ومعنى ذلك انه أصبح يجوز في الفكر الإقتصادى الحديث الإلتجاء إلى إحداث عجز منظم فى الميزانية وصولاً إلى تحقيق التوازن العام ، أى توازن الإقتصاد القومى فى مجموعة .

خامساً : قواعد أخرى بشأن الموازنة العامة .

من الناحية التقليدية يستوجب علم المالية العامة ضرورة قيام الموازية العامة على عدة قواعد او مبادئ ، ظل بعضها قائم حتى الآن وكاد البعض الأخر ان يتلاشى لغدم مسايرتة لمقتضيات التطور ،فبالإضافة إلى القواعد السابقة لإعداد الموازنة العامة للدولة هناك مجموعة أخرى من القواعد هى :

- قاعدة وضوح الموازنة .
- قاعدة شمول الموازنة .
- قاعدة دقة الموازنة .
- قاعدة مرونة الموازنة .
- قاعدة علانية الموازنة .

وسوف يتم تناول هذه القواعد بإيجاز على النحو التالى :

١- قاعدة وضوح الموازنة :

يقصد بقاعدة وضوح الموازنة العامة أن تعرض كافة بنودها المتعلق بالنفقات والإيرادات بوضوح شديد ،يجب تجنب ذكر بنود الموازنة العامة بصورة أجمالية يصعب معها التعرف على طبيعة كل بند من البنود وفى المقابل يجب تجنب المغالاة فى تفصيل بنود الموازنة العامة بدرجة قد يصعب معها الإلمام بتحقيق كل بند من البنود . ومما يساعد على وضوح الموازنة العامة حسن تبويبها.

فمن المعروف انة يمكن تبويب بنود الموازنة العامة وفقا لأسس ومعايير متعددة ، وإيا كانت المعايير التي تبوب على أساسها الموازنة . فينبغى ان يتسم التبويب عموما بالوضوح والبساطة حتى يسهل فهم كافة البيانات والبنود المتضمنة فى الموازنة العامة .

٢- قاعدة شمول الموازنة .

تطبيقاً لهذه القاعدة ينبغى ان تكون الموازنة العامة شاملة للنفقات العامة للدولة وإيراداتها ، فلا يتم مصروف للدولة خارج الموازنة العامة للدولة كما ينبغى أن تدرج بها جميع الموارد وتظهر تلك الموارد بالموازنة العامة اجمالية قبل خصم النفقات العامة منها . فلا يجوز لمصالح الإيراد مثلاً أن تخصم مصروفات الجباية من حصيلة مواردها وإظهار الصافى بالموازنة العامة . وبذلك تتمكن سلطات الرقابة سواء أكانت تنفيذية أم تشريعية من تحقيق رقابتها على النفقات العامة وتعقب ما يكون قد إتسمت به من يبذير أو إسراف .

٣- قاعدة دقة الموازنة .

يقصد بهذه القاعدة أن تتسم تقديرات النفقات والموارد العامة بالدقة اللازمة ، وليس المقصود بالدقة هو دقة العمليات الحسابية فقط بل ينبغى أن تتسم تقديرات الموازنة العامة مصروفاً وإيراداً بالواقعية .

وعلى السلطة التنفيذية أن تتحرى الدقة فى تقديرات النفقات والإيرادات العامة ، فعليها ألا تغالى فيها أو تبالغ إنما عليها أن تتحرى الدقة في تقدير حصيلة الإيرادات التى تزمع تحصيلها فلا تبالغ فيها وتقديرها على غير حقيقتها بحيث تفاجأ عند التنفيذ بفجوة ضخمة بين التقدير وبين حقيقة حجم الحصيلة مما يوقعها فى حرج شديد .

كذلك على السلطة التنفيذية أن تتحرى الدقة فى تقدير الإستخدامات التى تنوى القيام بها وعليها أن تتجنب المبالغة فى الإستخدامات التى ستقوم بها حتى إذا جاء وقت تنفيذ الموزنة فتجد نفسها عاجزة عن الوفاء بكل الإستخدامات التى قدرتها .

٤- قاعدة مرونة الموازنة .

يقصد بمرونة الموازنة العامة السهولة فى تنفيذها ومراعاة الإحتمالات خلال السنة المالية وإمكان مواجهة هذه الإحتمالات وألا تكون كثرة الإجراءات حائلاً دون إنطلاق تنفيذ الموازنة العامة ، ويمكن تحقيق مرونة الموازنة العامة بالأساليب التالية :

- إمكانية النقل خلال السنة من إعتماد بة وفر إلى إعتماد أخر به عجز طبقاً لسلطات معينة دون ما حاجة للعرض على السلطة التشريعية .

وفى جمهورية مصر العربية يمكن النقل بصفة عامة داخل إعتمادات الباب الواحد .

– إمكانية النقل من مجموعة إعتمادات داخل باب واحد فى جهة على إعتمادات نفس الباب فى جهة أخرى لتحقيق أغراض معينة دون ما حاجة للعرض على السلطة التشريعية خلال السنة .

– يمكن إدراج إعتماد إجمالى لمواجهة المصروفات غير المتوقعة أو غير المنتظرة فبعض المصروفات لا يمكن التنبؤ بها وقت إعداد الموازنة العامة فيدرج إعتماد إجمالى لمقابلة ما قد يطرأ خلال السنة المالية .

– يمكن تضمن الموازنة العامة تأشيراً يقضى بزيادة المصروفات خلال السنة إذا زادت الموارد فى موازنات قطاع الاعمال ، وبذلك لا يختل توازن الموازنة . فتقضى إحدى التأشيرات لعامة بموازنة جمهورية مصر العربية بانه يجوز زيادة المصروفات الجارية فى موازنة الهيئات العامة التى تباشر نشاطاً إقتصادياً مقابل زيادة فى إيراد النشاط الجارى وفقاً لحالة التشغيل بموافقة وزارة المالية .

وعموماً فإنه يساعد على تحقيق مرونة الموازنة العامة عدم الرجوع كثيراً فى المسائل المالية للموازنة المركزية .

٥– قاعدة علانية الموازنة العامة للدولة .

تمر الموازنة العامة بمراحل متعددة ، تحتم إعتبارات متعددة بضرورة طرح مختلف الخطوات التى تمر بها الموازنة – سواء فى مراحل الإعتماد أو التنفيذ – على الرأى العام لأن مراعاة إعتبارات الرأى العام أمر له مكانة عظمى فى النظم الديمقراطية .

وتتمثل أهم الإعتبارات التى تحتم علانية بعض مراحل الموازنة العامة فى إتاحة الفرصة للمهتمين والمتخصصين فى أمور الموازنة العامة للإدلاء بدلوهم فيما يفيد فى تحقيق الموازنة العامة للأهداف المرجوة منها .

كذلك تفيد علانية الموازنة العامة فى تسهيل مهمة أعضاء السلطة التشريعية فى الإحاطة ببنود الموازنة العامة على نحو كافى يسهل مهمتهم فى مناقشة الموازنة وإعتمادها بيسر وفهم .

الفصل الثانى

طرق إعداد وإعتماد

وتنفيذ الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول

هيكل وحجم وأقسام الموازنة العامة للدولة

أولاً : هيكل الموازنة العامة للدولة

يتضمن هيكل الموازنة العامة بصفة أساسية جانبين أساسيين هما : - الإستخدامات أو النفقات التى تقوم بها الدولة. والموارد التى تقوم الدولة بتحصيلها .

وفى مصر تنص المادة رقم (٣) من القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٩ على أنه :

" تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الإستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة وصناديق التمويل " .

ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الإقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادى التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لأحالتها إلى مجلس الشعب لإعتمادها وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات .

وتنص المواد من (٤) إلى (١٧) واللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ . على أن " تعد الموازنة العامة للدولة على أساس التقسيم الإدارى للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفى لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال .

حيث تنص (المادة ٥) [1] من اللائحة التنفيذية على ان يتم ترتيب الوحدات والأجهزة التى تضمها الموازنة العامة للدولة على مختلف وظائف وأنشطة الدولة فى مجموعات

وفق ما يأتى :

١ – قطاع الزراعة والرى
٢ – قطاع الصناعة والبترول والتعدين
٣ – قطاع الكهرباء والطاقة
٤ – قطاع النقل والمواصلات والطيران
٥ – قطاع التجارة والتموين
٦ – قطاع المال والإقتصاد
٧ – قطاع الإسكان والتشييد
٨ – قطاع الخدمات الصحية والدينية والقوى العاملة .
٩ – قطاع التعليم والبحوث والشباب
١٠ – قطاع الثقافة والإعلام
١١ – قطاع السياحة
١٢ – قطاع الدفاع والأمن والعدالة .
١٣ – قطاع الخدمات الرئاسية
١٤ – قطاع التأمينات والشئون الإجتماعية
١٥ – قطاع الأقسام العامة
١٦ – قطاع الدواوين العامة لوحدات الإدارة المحلية .

ويتم تحليل أوجه النشاط التى يباشرها كل جهاز من أجهزة الدولة سواء كان النشاط رئيسياً أو مساعداً إلى براسج وفق الأهداف المخصصة للجهة . ويجوز أن يقسم البرنامج على برامج فرعية ويضم البرنامج عدة مشروعات أو اعمال مترابطة تكون وحدة واحدة من حيث الهدف ويقصد بالنشاط الرئيسى ذلك النشاط الذى أنشئت الوحدة خصيصاً لمباشرته ، اما النشاط المساعد فيقصد به كل نشاط تبعى يقوم على خدمة الأنشطة الرئيسية .

---

[1] مستبدلة بقرار وزير المالية رقم ٤٥٥ لسنة ١٩٩٦ – الوقائع المصرية العدد ١١٨ لسنة ١٩٩٦

وتنقسم الموازنة العامة إلى نوعين من الموازنات .

(أ) الموازنة الجارية : وتشمل الإستخدامات والموارد الجارية المتعلقة بممارسة النشاط الجارى الذى تباشره الجهة . وتتكون عناصر الإستخدامات الجارية من الأجور والنفقات الجارية والتحويلات الجارية . وتتمثل عناصر الإيرادات الجارية فى الإيرادات السيادية والإيرادات الجارية والتحويلات الجارية .

(ب) الموازنة الرأسمالية : وتشمل الإستخدامات والموارد الرأسمالية الخاصة بالإستثمارت والتحويلات الراسمالية .

بالإضافة إلى ذلك تعد وزارة المالية موازنة للخزانة العامة يتم فيها عرض نتائج التمويل للموازنات والإلتزامات الخاصة بالخزانة العامة أو أى إجراءات تتعلق بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة كما يعرض البيان الخاص بصافى الإنفاق العام .

وتقسم كل من الإستخدامات ولإيرادات الجارية والراسمالية للموازنة العامة للدولة على الأبواب الآتية :-

اولاً: الإستخدامات

(أ) **الإستخدامات الجارية**

الباب الأول – الأجور : وتضم المجموعات الآتية :

مجموعة (١) أجور وبدلات ومزايا نقدية .

مجموعة (٢) مزايا عينية .

مجموة (٣) مزايا تأمينية .

الباب الثانى – النفقات الجارية والتحويلات الجارية :

وتضم المجموعات الآتية :

مجموعة (١) المستلزمات السلعية

مجموعة (٢) المستلزمات الخدمية

مجموعة (٣) المشتريات بغرض البيع

مجموعة (٤) التحويلات الجارية

مجموعة (٥) التحويلات الجارية التخصصية

مجموعة (٦) فائض العمليات الجارية

(ب) الإستخدامات الرأسمالية

الباب الثالث – الإستخدامات الإستثمارية_:

وتضم المجموعتين الآتيتين :

مجموعة (١) التكوين السلعى

مجموعة (٢) الإنفاق الإستثمارى

الباب الرابع – التحويلات الراسمالية_:

وتضم المجموعات الآتية :

مجموعة (١) الإقراض

مجموعة (٢) سداد القروض

مجموعة (٣) الإستثمارات المالية

مجموعة (٤) تحويلات راسمالية أخرى

ثانياً: الإيرادات

(أ) الإيرادات الجارية

الباب الأول – الإيرادات السيادية :

وتضم المجموعات الآتية :

مجموعة (١) الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين

مجموعة (٢) الضرائب على ارباح شركات الأموال

مجموعة (٣) ضرائب الدمغة

مجموعة (٤) ضريبة الأيلولة

مجموعة (٥) الضرائب والإيرادات الجمركية

مجموعة (٦) الضريبة العامة على المبيعات

مجموعة (٧) أتاوات ورسوم

مجموعة (٨) الضرائب والرسوم ذات الصفة المحلية

الباب الثانى – الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية : وتتضمن المجموعات الآتية

مجموعة (١) إيرادات الخدمات

مجموعة (٢) إيرادات ورسوم متنوعة

مجموعة (٣) إيرادات النشاط الجازى

مجموعة (٤) إعانات من الخارج للداخل

مجموعة (٥) إيرادات أوراق مالية

مجموعة (٦) إيرادات تحويلية جارية

مجموعة (٧) إيرادات جارية للمحليات

مجموعة (٨) نصيب الحكومة فى الفائض والأرباح ومقابل الإشراف والإدارة

مجموعة (٩) عجز العمليات الجارية

(ب) الإيرادات الرأسمالية

الباب الثالث – الإيرادات الرأسمالية المتنوعة :

وتضم المجوعات الآتية :

مجموعة (١) التمويل الذاتى

مجموعة (٢) إيرادات تحويلية رأسمالية

مجموعة (٣) إعانة خدمات سيادية رأسمالية

الباب الرابع – القروض والتسهيلات الإئتمانية :

وتضم المجموعات الآتية :

مجموعة (١) قروض محلية

مجموعة (٢) قروض خارجية

مجموعة (٣) تسهيلات إئتمانية

هذا وتقسم كل مجموعة من مجموعات الابواب المختلفة للموازنة العامة للدولة (إستخدامات وإيرادات) إلى بنود وأنواع طبقاً للتقسيم النمطى لأستخدامات وإيرادات الموازنة العامة للدولة . ويمكن تلخيص تقسيم الموازنة العامة فى صورة نمطية على النحو التالى :

صورة نمطية لهيكل الموازنة العامة للدولة

الإستخدامـــــــات	الإيـــــــرادات
الإستخدامات الجارية(*)	**الإيرادات الجارية**
الباب الأول : الأجور	**الباب الأول : الإيرادات السيادية**
– أجور وبدلات ومزايا نقدية	– الضرائب على دخل الأشخاص الطبيعية
– مزايا عينية	– الضرائب على أرباح شركات الأموال
– مزايا تأمينية	– ضرائب الدمغة
الباب الثاني :النفقات الجارية و التحويلات الجارية	– ضريبة الأيلولة
–المستلزمات السلعية	– الضرائب والإيرادات الجمركية
–المستلزمات الحديثة	– الضريبة العامة على المبيعات .
–المشتريات بغرض البيع	– إتاوات ورسوم
–التحويلات الجارية	– الضرائب والرسوم ذات الصفات المحلية
–التحويلات الجارية المتخصصة	**الباب الثاني : الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية**
–فائض العمليات الجارية	– إيرادات الخدمات
	– إيرادات ورسوم متنوعة
	– إيرادات النشاط الجارية
	– إيرادات أوراق مالية
	– إيرادات تحويلية جارية
	– إيرادات جارية للمحليات
	– نصيب الحكومة في الفائض والإرباح ومقابل الاشراف والادارة
	– عجز العمليات الجارية.
رصيد الموازنـــــة الجاريـــــة	

تابع صورة نمطية لهيكل الموازنة
العامة للدولة

الإستخدامات الرأسمالية	الإيرادات الراسمالية
الباب الثالث : الإستخدامات الإستثمارية	الباب الثالث : الإيرادات الراسمالية المتنوعة
– التكوين السلعى	– التمويل الذاتى
– الإنفاق الإستثمارى	– إيرادات تحويلية رأسمالية
الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية	**الباب الرابع : القروض والتسهيلات الإئتمانية**
– الإقراض	– قروض محلية
– سداد القروض	– قروض خارجية
– الإستثمارات المالية	– تسهيلات إئتمانية
– تحويلات راسمالية أخرى	
رصيد الموازنة الرأسمالية	

(*) ملحوظة تقسم المجموعات إلى بنود فرعية ، ويمكن توضيح ذلك كما في ملحق رقم (١) ويجوز لرئيس قطاع الموازنة إدخال التعديلات اللازمة على بنود وأنواع التقسيم النمطى وذلك وفقاً لظروف ومقتضيات العمل ، في حدود قانون الموازنة العامة للدولة والتأشيرات الواردة بقانون ربط الموازنة .

يجوز لإعتبارات خاصة تقتضيها المصلحة العامة للبلاد أن تدرج في الموازنة العامة للدولة بعض الإعتمادات بصفة إجمالية دون التقيد بالتقسيمات السابقة .

ثانياً :تطور حجم الموازنة العامة للدولة

يعكس حجم الموازنة العامة للدولة طبيعة الفلسفة والمذهب الذى يسود فى الدولة . وبالتالى حيثما ساد المذهب الفردى كان حجم الموازنة العامة محدود للغاية . والمذهب الفردى كان سائد منذ مفكرى المدرسة الكلاسيكية أمثال هيوم – أدم سميث – ريكاردو – الذين سادت أفكارهم خلال القرن السابع عشر والثامن عشر وإستمرت حتى الربع الأول . من القرن العشرين عندما ظهرت الثورة الكينزية عقب الكساد الكبير ١٩٢٩ – ١٩٣٣ ، وكان ذلك بسبب تقديس مبدأ توازن الموازنة ولكن بعد غروب المذهب الفردى وإنتشار التدخل فى معظم الدول بعد ظهور الأفكار الكينزية ، فإن حجم الموازنة العامة بدأ فى الزيادة بصورة كبيرة وملحوظة وذلك بسبب الدور المتعاظم للدولة وتدخلها المستمر والمتزايد فى كافة المجالات فضلاً عن عدول كل الدول عن قاعدة ضرورة توازن الموازنة .

وعلى الرغم من العودة إلى المذهب الفردى الذى ينادى بالحرية الإقتصادية ، وأعمال آليات السوق والخصخصة Priytization منذ أواخر الثمانيات فى القرن العشرين فى معظم دول العالم وخاصة بعد تفكك الإتحاد السوفيتى وإزالة سور برلين وتوحيد المانيا . وسيادة المذهب الحر بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية . إلا أن الموازنة العامة للدولة فى معظم دول العالم لم تنكمش بل إستمرت فى الزيادة نتيجة زيادة مسئوليات ونفقات الدولة الحارسة .

لذلك سوف يتم تناول تطور الموازنة العامة المصرية (الإيرادات – والنفقات – والعجز أو الفائض) خلال نصف قرن من عام ١٩٥٥ إلى ٢٠٠٥ لعلها تعكس التطورات الإقتصادية التى مر بها الإقتصاد المصرى خلال تلك الفترة .

تطور الموازنة العامة للدولة خلال الفترة من ١٩٥٥ إلى ٢٠٠٥ .

جدول رقم (١٤)

السنة المالية	الإيرادات	المصروفات	الفائض(+) أو العجز (-)
١٩٥٦/٥٥	٢٦٧,٥٠٠	٢٧٥,٥٧٠	٨,٠٧٠-
١٩٦١/٦٠	٤٤٨,١٠٠	٧٠٠,١٠٠	٢٥٢,٠٠٠-
١٩٦٦/٦٥	٩٥٧,١٠٠	١٢٠٦,٠٠٠	٢٤٨,٩٠٠-
١٩٧١/٧٠	٢١٥٠,٣٠٠	٢٤٤٦,٢٠٠	٢٩٥,٩٠٠-
١٩٧٦/٧٥	٠٠٠٠	٠٠٠٠	٠٠٠٠
١٩٨٢/٨١	٨٧٣٣,٦٠٠	١٢٢٥٩,٦٠٠	٣٥٢٦,٠٠٠-
١٩٨٦/٨٥	١٥٠١٦,٤	١٩٩١٦,٤	٤٩٠٠,٠-
١٩٩١/٩٠	٣٢٥٢٣,٠٠٠(*)	٤١٢٤٨,٠٠٠(*)	٨٧٢٥,٠٠٠-(*)
١٩٩٦/٩٥	٦٠٨٩٣,٠٠٠	٦٣٨٨٩,٠٠٠	٢٩٩٦,٠٠٠-
١٩٩٧/٩٦	٦٤٤٩٨,٠٠٠	٦٦٨٢٦,٠٠٠	٢٣٢٨,٠٠٠-
١٩٩٨/٩٧	٦٧٩٦٣,٠٠٠	٧٠٧٨٣,٠٠٠	٢٨٢٠,٠٠٠-
١٩٩٩/٩٨	٧٣٢٧٩,٠٠٠	٨٦٠٠٩,٠٠٠	١٢٧٣٠,٠٠٠-
٢٠٠٠/٩٩	٧٩٣٨٥,٠٠٠	٩٥٠٩٦,٠٠٠	١٥٧١١,٠٠٠-
٢٠٠١/٠٠	١٠١٠٥١,٠٠٠	١٠٩٠٦٩,٠٠٠	٨٠١٨,٠٠٠-
٢٠٠٢/٠١	١٠٤٠٤٢,٠٠٠	١١٣٦٦٥,٠٠٠	٩٦٢٣,٠٠٠
٢٠٠٣/٠٢	١١٥٥٥١,٠٠٠	١٢٥٤٩٧,٠٠٠	٩٩٤٦,٠٠٠-
٢٠٠٤/٠٣	١٣٠٢٠٢,٠٠٠(**)	١٤١٩٤٩,٠٠٠(**)	١١٧٤٧,٠٠٠-(**)
٢٠٠٥/٠٤	٦١٦٥٩,٠٠٠(***)	٦٩٣٦٨,٠٠٠(***)	٧٧٠٩,٠٠٠-(***)

ملاحظات :

(١) إبتداء من السنة المالية ١٩٥٥ / ١٩٥٦ إلى (٠٢ / ٢٠٠٣) أرقام فعلية .

(٢) من أول مارس إلى ٢٨ فبراير حتى سنة ١٩٥٠ / ١٩٥١ ومن أول مارس إلى ٣٠ يونية سنة ١٩٥١ لإعتبار بدء السنة المالية من أول يوليه بعد ذلك التاريخ – ويعد هذا خروجا إستثنائيا على قاعدة سنوية الموازنة .

(٣) الأرقام إبتداء من عام ١٩٥٧ / ١٩٥٨ تقديرية حيث أنه لم يتم بعد نشر الحسابات الختامية لهذه السنوات .

(*) عام ١٩٩١/٩٠ تقدير أصلى .

(**) عام ٢٠٠٤/٠٣ تقدير فعلى مبدئى .

(***) عام ٢٠٠٥/٠٤ تقدير فعلى مبدئى يوليو / ديسمبر وليس السنة المالية كاملة .

المصدر :

(أ) وزارة المالية .

(ب) البنك الأهلى المصرى ،(النشرة الإقتصادية) إعداد مختلفة .

(ج) البنك المركزى المصرى .

إن تتبع تطور الموازنة العامة للدولة خلال الفترة من ١٩٥٥ إلى ٢٠٠٥ يوضح إتجاه الإيرادات العامة الفعلية والمصروفات (الإستخدامات) العامة الفعلية ، وأيضاً عجز الموازنة العامة للدولة إلى الإرتفاع المستمر .

حيث زادت الإيرادات العامة من ٢٦٧,٥ مليون جنيه فى السنة المالية ١٩٥٦/٥٥ إلى ١٣٠,٢٠٢ مليار جنيه فى السنة المالية ٢٠٠٤/٠٣ ، وكذلك زادت النفقات العامة للدولة من ٢٧٥,٥٧ مليون جنيه إلى ١٤١,٩٤٩ مليار جنيه خلال نفس فترة المقارنة ، وأيضاً زاد عجز الموازنة العامة للدولة من ٨,٠٧ مليون جنيه إلى ١١,٧٤٧ مليار جنيه ، أى أن إتجاه الموازنة العامة للدولة (الإيرادات – المصروفات – عجز الموازنة العامة للدولة) أخذ فى الإرتفاع رغم التغيرات التى طرأت على دور الدولة فى الإقتصاد خلال هذه الفترة .

إذا أن المتبع للفلسفة الإقتصادية أو المذهب الإقتصادى الذى طبق فى مصر خلال هذه الفترة يلاحظ أن بداية الفترة ١٩٥٥ كانت نهاية التطبيق المذهب الحر وبداية التمهيد لتطبيق الفكر الإشتراكى وتدخل الدولة عقب ثورة يوليو ١٩٥٢ . وما تبعها من حركات تأميم وتمصير فى بداية الستينيات ١٩٦١ . وإستمر المذهب الإشتراكى وتدخل الدولة والتخطيط المركزى حتى حرب ١٩٦٧ وتلتها فترة الإستنزاف ١٩٦٩ ثم حرب أكتوبر ١٩٧٣ . وبعدها ظهرت سياسة الإنفتاح الإقتصادى وبداية التحول إلى النظام الرأسمالى الحر بالقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وغيره من القوانين والقرارات واللوائح التى مهدت للتحول الإقتصادى . وقد عرفت تلك الفترة من ١٩٦٧ – ١٩٧٣ بإقتصاد الحرب وظهر ذلك فى بيانات الجدول السابق حيث قفزت أرقام الموازنة العامة للدولة الإيرادات – والمصروفات والعجز) قفزت الإيرادات العامة من أقل من مليار

جنيه (٩٥٧,١٠ مليون جنيه) عام ١٩٦٦/٦٥ إلى ٢,١٥٠ مليار جنيه عام ١٩٧١/٧٠ ثم إلى ٨,٧٣٣ مليار جنيه عام ١٩٨٢/٨١ .

كذلك إرتفعت النفقات العامة للدولة من

١,٢ مليار جنيه عام ١٩٦٦/٦٥ إلى ٢,٤٤٦ مليار جنيه عام ١٩٧١/٧٠ ثم إلى ١٢,٢٥٩ مليار جنيه عام ١٩٨٢/٨١ .

وبالتالى إرتفع عجز الموازنة العامة للدولة من

٠,٢٤٨ مليار جنيه عام ١٩٦٦/٦٥ إلى ٠,٢٩٥ مليار جنيه عام ١٩٧١/٧٠ ثم إلى ٣,٥٢٦ مليار حنيه عام ١٩٨٢/٨١ .

وإستمر تطور زيادة أرقام الموازنة العامة للدولة على الرغم من بداية العودة الى النظام الحر والمذهب الفردي الذى يقوم عليه النظام الرأسمالى حتى بداية عقد الثمانيات حيث نجأت الدولة الى ما يعرف بالاقتصاد المختلط الذى يجمع بين التخطيط المركزى و تدخل الدولة وتطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي وجذب الاستثمار الأجنبي .ولكن لعيوب قد تكون في التنفيذ لم تنجح تلك السياسات مما أدي الى المزيد من عجز الموازنة العامة للدولة بالإضافة الى ظهور مشكلات اقتصادية أخري مثل عجز ميزان المدفوعات والتضخم والبطالة. مما دفع الإدارة الاقتصادية إلى تبنى برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلى (ERSAP)

Economic Reform and Structural Adjustment Program

فى بداية التسعينات ١٩٩١ ليؤكد على تأصيل فلسفة المذهب الحر والعمل وفقاً لآليات السوق وتحرير الأسعار والتجارة الخارجية .

وعلى الرغم من التحويل إلى المذهب الفردى وتطبيق برنامج الخصخصة وتقليل تداخل الدولة فى النشاط الإقتصادى إلا أن أرقام الموازنة العامة للدولة إستمرت فى الزيادة حيث إرتفعت الإيرادات العامة للدولة من ٦٠,٩ مليار جنيه عام ٩٥ /١٩٩٦ إلى ١٠١,١ مليار جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ ثم إلى ١٣٠,٢ مليار جنيه عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ .

وكذلك إرتفعت النفقات العامة للدولة مـن ٦٣,٩ مليـار جنيـه عـام ٩٥ /١٩٩٦ إلى ١٠٩,١ مليار جنيه عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ ثم إلى ١٤١,٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٤/٠٣.

وبالتالى إزداد العجز فى الموازنة العامة للدولة من ٢,٩ مليار جنيه عام ٩٥ /١٩٩٦ إلى ٨,٠ مليار جنيه عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ ، ثم إلى ١١,٧ مليار جنيه عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ .

وقد يعزى ذلك إلى تطور مهام الدولة الحارسة (الأمن ، والدفاع ، والعدل) بالإضافة إلى زيادة النفقات العامة وخاصة الإستثمارات العامة فى مجال البنيـة الأساسية والأجور وزيادة الإنفاق على الصحة والتعليم والخدمات الإجتماعيـة الأخرى .

ولتوضيح تطور هيكل الموازنة العامة للدولة ومكوناتها سوف يتم تنـاول مكونات الموازنة العامة للدولة كل على حدة على النحو التالى .

١ - الإيرادات العامة للدولة :-

وتتكون الإيرادات العامة أو إجمالى الموارد والمنح للحكومة العامة من :

(١) موارد الموازنة العامة للدولة وتشمل

أ - إجمالى الموارد وتتضمن

(١) الإيرادات الجارية التى تنقسم إلى

* الإيرادات الضريبية مثل

- الضرائب على الدخل
- الضرائب على السلع والخدمات
- الجمارك
- أخرى

* والإيرادات غير الضريبية

(٢) الإيرادات الراسمالية

ب- المنح

(٢) موارد موازنة بنك الإستثمار القومى وهيئته

السلع التموينية

(٣) موارد موازنة صناديق التأمينات الإجتماعية .

والجدول التالى يوضح تطـور تلـك المـوارد خـلال الفتـرة مـن ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى ٢٠٠٥/٢٠٠٤ وذلك على النحو التالى : –

إجمالى الموارد والمنح للحكومة العامة

جدول رقم (١٥)

(بالمليون جنيه)

البيـــان	٢٠٠٢/٠١	٢٠٠٣/٠٢	٢٠٠٤/٠٣	٢٠٠٥/٠٤
١ – قطاع الموازنة العامة	٧٨,٩٦٨	٨٦,٤٨٤	٩٩,٦٦٥	٤٦,٧٥٦
(أ) إجمالى الموارد	٧٥,٢٥٥	٨٣,٥٣٠	٩٦,٢٥٣	٤٥,٨١٧
***الإيرادات الجارية**	٧٤,٠٦٠	٨١,٤٤٩	٩٣,٦٠١	٤٤,٨٩٥
– الإيرادات الضريبية	٥١,٧٢٦	٥٧,٤٨٦	٦٤,٧٩٣	٣٠,٩٩٩
* الضرائب على الدخل	٢١,٦٢٥	٢٣,١٨٩	٢٦,٩٠٣	١٣,٦١٥
* الضرائب على السلع والخدمات	٢٠,٥٨٠	٢٢,٧٨٢	٢٥,٧٥٧	١٢,٦٦٥
* الجمارك	٩,٣٢٣	١١,٣٥٤	١١,٩٧٠	٤,٦٦١
* اخرى	١٩٨	١٦١	١٦٣	٦٣
– الإيرادات غير الضريبية	٢٢,٣٣٤	٢٣,٩٦٣	٢٨,٨٠٨	١٣,٨٩٦
*** الإيرادات الرأسمالية**	١,١٩٥	٢,٠٨١	٢,٦٥٢	٩٢٢
(ب) المنح	٣٠٧١٣	٢,٩٥٤	٣,٤١٢	٩٣٩
٢- موازنة بنك الإستثمار القومى وهيئة السلع التموينية إجمالى الموارد	١١,٨٩٤	١٣,٥٢٨	١٥,٤٩٩	٨,٧٣٥
٣- موازنة صناديق التأمينات الإجتماعية إجمالى الموارد	٦,١٦٨	١٥,٠٣٨	١٥,٥٣٩	١٣,١٨٠
إجمالى الموارد والمنح ١+٢+٣	١٠٤,٤٢	١١٥,٥٥١	١٣٠,٢٠٢	٦١,٦٥٩

(*) تقدير فعلى مبدئي

(**) تقدير فعلى مبدئي على الفترة يوليو / ديسمبر

المصدر :

- وزارة المالية
- البنك المركزى المصرى – النشرة الإحصائية الشهرية
- البنك الأهلى المصرى – النشرة الإقتصادية العدد الأول ٢٠٠٥

ويلاحظ من هيكل الموارد أن أكبر جزء من إجمالى المـــوارد هـــو الإيـــرادات الجارية ، وأن أكبر مكون فى الإيرادات الجارية هى الإيرادات الضريبية ، وان ضرائب الدخل تشكل أكبر نسبة فى الإيرادات الضريبية .

كما يلاحظ تطور إجمالى الموارد والمنح لكل من قطاع الموازنـــة العامـــة للدولة ، وموازنة بنك الإستثمار القومى وهيئة الســـلع التموينيـــة ، وموازنـــة صناديق التأمينات الإجتماعية من ١٠٤,٤٢ مليار جنيـــه فـــى الســـنة الماليـــة ٢٠٠٢/٠١ إلى ١٣٠,٢٠٢ مليار جنيه فى السنة المالية ٢٠٠٤/٠٣

٢-إجمالى المصروفات العامة :

وتتكون المصروفات فى قطاع الموازنة العامة للدولة مـــن المكونـــات الرئيسية التالية : -

أ - إجمالى المصروفات

* المصروفات الجارية وتشمل
  - الأجور والمرتبات
  - الدفاع
  - الفوائد
  - اخرى
* المصروفات الراسمالية

وينشر البنك المركزى والبنك الأهلى المصرى العمليات المالية الموحدة للحكومة العامة : شاملة إجمالى المصروفات وصافى الإقراض . فـــى كل من قطاع الموازنة العامة للدولة ، وموازنة بنك الإستثمار القـــومى وهيئة السلع التموينية ، وموازنة صناديق التأمينات الإجتماعية وذلـــك على النحو التالى :

تطور إجمالى المصروفات وصافى الأقراض
خلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٥
جدول رقم (١٦)

القيمة بالمليون جنيه

البيـــــــان	٢٠٠٢/٠١ (فعلى)	٢٠٠٣/٠٢ (فعلى)	٢٠٠٤/٠٣ (فعلى مبدئى)	٠٤/ ٢٠٠٥ (فعلى مبدئى)
١- قطاع الموازنة العامة	١٠١,١٥٣	١١١,٩١٣	١٢٨,٣٢٤	٦٢,٦٧١
(أ) إجمالي المصروفات	١٠٠,٧٣٩	١١١,٧٨٦	١٢٧,٥١١	٦٢,٦٢١
- المصروفات الجارية	٨٥,٤٧٢	٩٥,٢٢٦	١٠٩,١٨٩	٥٥,٠١٦
* الأجور والمرتبات	٢٨,٢٣٨	٣١,٥٤٩	٣٥,٩٥٠	١٨,٥٩٠
* الدفاع	١٠,٢١٨	١١,٢١٥	١٢,٤٠٠	٧,٥٢٩
* الفوائد	٢٢,٩٠٣	٢٦,٨٤٩	٣١,٧٠٦	١٢,٦٧٥
* أخرى	٢٤,١١٣	٢٥,٦١٣	٢٩,١٣٣	١٦,٢٢٢
- المصروفات الرأسمالية	١٥,٢٦٧	١٦,٥٦٠	١٨,٣٢٢	٧,٦٠٥
(ب) الإقراض ناقص السداد	٠,٤١٤	٠,١٢٧	٨١٣	٥٠
٢- موازنة بنك الإستثمار القومي وهيئة السلع التموينية	١٧,٩٨٩	٢١,٤٧٣	٢٢,١٦٦	١١,٨٨١
(أ) إجمالى المصروفات منها				
- الفوائد المحلية	١٢,١٩٢	١٤,٧٥٦	١٥,٦٠٩	٩,٥٢٢
- اخرى	- ٣٢١	- ٤٢٢	٢٤	- ٩٩٨

(ب) الأقراض ناقص السداد	٦,١١٨	٧,١٣٩	٦,٥٣٣	٣,٣٥٧
٣ – موازنة صناديق التأمينات الإجتماعية	٥,٤٧٧	٧,٨٨٩	٨,٥٤١	٥,١٨٤
(أ) إجمالي المصروفات منها				
– الأجور والمرتبات	٢٦٢	٣١٠	٣٤٠	٢٣٢
– الفوائد المحلية	– ١٤,٧٤٣	– ١٧,٤٠٧	– ١٨,٩٩٣	١٠,٢٧٨
– أخرى	٨,٣٧٧	٩,٣٥٣	١٠,٠٨٧	٤,٨٤٨
(ب) الأقراض ناقص السداد	٦٢٧	١٤٥–	٢٥	١٤
إجمالي المصروفات صافي الإقراض ١+٢	١١٣,٦٦٥	١٢٥,٤٩٧	١٤١,٩٤٩	٦٩,٣١٨

(*) السنة المالية ٢٠٠٤ /٢٠٠٥ بياناتهاخلال الفترة الزمنية من يوليو إلى ديسمبر

المصدر :

- البنك الأهلي المصرى ، النشرة الإقتصادية ، العدد الأول
- البنك المركزى المصرى ، التقرير السنوى ٢٠٠٣/٢٠٠٤
- وزارة المالية .

وبالنظر على هيكل المصروفات العامة نلاحظ ان الأجور والمرتبات هي اكبر مكون في المصروفات الجارية التي هي أكبر مكون في مكونات المصروفات العامة .

كما يلاحظ تطور المصروفات وصافي الإقراض من ١١٣,٧ مليار جنيه في السنة المالية٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ١٤١,٩ مليار جنيه في السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٤ أى إتجاه المصروفات العامة إلى الزيادة بسبب زيادة المصروفات الجارية ومكونات المصروفات الأخرى خلال تلك الفترة .

٣-تطور العجز أو الفائض الكلى ومصادر تمويله :

يوضح الجدول التالى تطور العجز أو الفائض فى الموازنة العامة للدولة ومصادر تمويله سواء كان تمويل خارجي او تمويل محلي وذلك على النحو التالى :

تطور العجز أو الفائض الكل للموازنة العامة

للدولة ومصادر تمويلية

جدول رقم (١٧)

بالمليون جنيه

البيـــــــان	٢٠٠٢/٠١ فعلى	٢٠٠٣/٠٢ فعلى	٢٠٠٤/٠٣ فعلى مبدئى	٢٠٠٥/٠٤ (*) فعلى مبدئى
اجمالى الموارد والمنح	١٠٤,٠٤٢	١١٥,٥٥١	١٣٠,٢٠٢	٦١,٦٥٩
إجمالى المصروفات وصافى الإقراض	١١٣,٦٦٥	١٢٥,٤٩٧	١٤١,٩٤٩	٦٩,٣٦٨
العجز أو الفائض الكلى	٩,٦٢٣-	٩,٩٤٦	١١,٧٤٧	٧,٧٠٩
إجمال التمويل	٩,٦٢٣	٩,٩٤٦	١١,٧٤٧	٧,٧٠٩
- صافى التمويل الخارجى	٢,٥٣٧	٤,٣١٦ -	٤,٤٤٠ -	٢,١٤٥ -
- التمويل المحلى	١٠,٠٥٧	١٩,١٥٩	١٨,٥٢٦	٢٠,٥٩٥
* مصرفى	١٩,٤١٨	٢١,٨٠٠	٢٧,٠٧٨	١٣,٣٨٦
* غير مصرفى	٩,٣٦١ -	٢,٦٤١ -	٨,٥٥٢-	٧,٢٠٩
- حصيلة الخصخصة	٤١٦	٤٣	٣١	١٢-
- أخرى (سداد الديون)	٣٢٦-	٢٣٢-	٣٨٠-	١٢-
- تمويل غير محدد	٣,٠٦١ -	٤,٧٠٨ -	١,٩٩٠-	١٠,٧١٧-
نسبة العجز الكلى / الناتج المحلى الإجمالى (%)	٢,٥	٢,٤	٢,٥	١,٤

(*) يوليو / ديسمبر

المصدر

- وزارة المالية
- البنك الأهلى – النشرة الإقتصادية ، العدد الأول ،٢٠٠٥
- البنك المركزى التقرير السنوى ٢٠٠٤/٢٠٠٣ .

يتضح من بيانات الجدول السابق أن عجز الموازنة العامة للدولة يتجه إلى الزيادة من ٩,٦ مليار جنيه فى السنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ١١,٧ مليار جنيه فى السنة المالية ٢٠٠٣ /٢٠٠٤ . وعلى الرغم من هذه الزيادة المطلقة فى قيمة عجز الموازنة إلا أن نسبته إلى الناتج المحلى الإجمالى لم يزيد عن ٢,٥ % مما يوضح أن تطور بيانات الموازنة العامة للدولة وتطور العجز ، هو تطور طبيعى يتماشى مع تطور الناتج المحلى الإجمالى ومعدل التضخم السنوى .

كما يلاحظ أن التمويل المحلى وخاصة المصرفى هو أكبـــر مكـــون مـــن مكونات تمويل عجز الموازنة العامة للدولة .

المبحث الثاني

إعداد الموازنة العامة وإعتمادها وتنفيذها

أولاً : طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة

تنص المواد من (١٣ إلى ١٧) فى القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ واللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة على كيفية إعداد الموازنة العامة للدولة وذلك على النحو التالى :

يتبع فى إعداد الموازنة العامة للدولة النظام النقدى ، ويصدر وزير المالية والإقتصاد والتجارة الخارجية كل سنة منشورا يتضمن القواعد التى تتبعها الجهات عند إعداد مشروع موازنتها وذلك على ضوء الأهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقاً للسياسة العامة للدولة .

وتلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها على وزارة المالية والإقتصاد والتجارة الخارجية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل .

ويعرض وزير المالية مشروع الموزنة العامة على مجلس الوزراء تمهيداً لعرضه على السلطة التشريعية قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية .

وتشكل فى كل جهة لجنة تختص بإعداد مشروعات الموازنات الجارية والرأسمالية مع مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة ، وعلى أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية والإقتصادية التى تؤدى إلى تحقيق الأهداف المخططة .

كما يراعى فى إعداد مشروعات الموازنات المشروعات التى تقرر فى الخطة السنوية وموازنة النقد الأجنبى التى تعدها الوزارات المختصة وتتولى وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة وبعد إستشارة البنك المركزى بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والسياسات النقدية والإئتمانية بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة ،ويتفق مع السياسة العامة للدولة وتلتزم جميع الجهات بتقديم كافة البيانات والمعلومات والإيضاحات التى تطلبها وزارة المالية والبنك المركزى والأجهزة المختصة فيما يتعلق بإعداد مشروع الموازنة .

ولمندوبى الوزارة والجهات المختصة حق الإطلاع على الدراسات والأبحاث والمعلومات اللازمة لأعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

ثم يعرض وزير المالية والإقتصاد والتجارة الخارجية مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء ويحيله رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب فى الميعاد المحدد بالدستور .

ثانياً : مراحل وأسس إعداد الموازنة العامة للدولة :

يمر مشروع الموازنة العامة للدولة بجمهورية مصر العربية بعدة خطوات كما سبق توضيحة وفقاً لمبادئ الدستور وقانون الموازنة العامة للدولة .ويمكن إيجاز هذه الخطوات على النحو التالى :

١ -إعداد إطار الموازنة العامة للدولة .
٢ -إصدار منشور الموازنة العامة .
٣ -تشكيل لجان إعداد تقديرات الموازنة العامة .
٤ -بحث مشروعات موازنات الجهات بوازرة المالية .
٥ -المناقشة الوزارية لمشروعات الموازنة العامة .
٦ -عرض المشروع على مجلس الوزراء .
٧ -إعداد وثائق الموازنة العامة المرسلة لمجلس الشعب .وسوف نتناول هذه الخطوات بإيجاز بعد توضيح أسس إعداد الموازنة العامة للدولة وفقاً للائحة التنفيذية للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون (١١) لسنة ١٩٧٩ . وذلك على النحو التالى:

أ-أسس إعداد الموازنة العامة للدولة :

يقوم إعداد الموازنة العامة على مجموعة من الأسس تم ذكر بعضها فى قواعد إعداد الموازنة العامة للدولة ، والبعض الآخر سوف يتم عرضه بإيجاز مع الأشارة إليهم كما يلى :

- قاعدة السنوية .
- قاعدة عدم تخصيص الإيراد .
- إتباع الأساس النقدى .
- ضرورة التقدم ببرنامج يبين الأنشطة والمشروعات والأعمال التى يتضمنها كل نشاط .
- ضرورة إتساق البرامج مع تقسيمات الموازنة .
- ضرورة الإلتزام بالإعتمادات التى تخصصها وزارة التخطيط للبرامج الإستثمارية .
- ما يرفق بمشروع الموازنة .

وتختص وزارة المالية بأعداد الموازنة إبتداء من أعداد منشور الموازنة حتى إعتمادها والتصديق عليها فى مجلس الشعب . ثم متابعة التنفيذ وإعداد الحسابات الختامية .

ويراعى فى تقديرات الموازنة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة ونتائج المتابعة المالية فى السنة السابقة على سنة التقدير وعلى أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية والإقتصادية التى تؤدى إلى تحقيق الأهداف المخططة والمشروعات التى يتقرر فى الخطة السنوية وموازنة النقد الأجنبى والقوانين والقرارات السارية .

وعلى كل جهة أن تتقدم إلى وزارة المالية ببيان برامج أنشطتها والمشروعات والأعمال التى يتضمنها كل نشاط من الأنشطة الرئيسية

التى أنشئت الجهة أصلاً لمباشرتها، والأنشطة المساعدة بمراعاة ما يأتى :

- عرض برامج العمل وفقاً للأهداف المخططة لكل منها وذلك بالنسبة لما يتم تنفيذه لأول مرة أو مكملاً لبرنامج سابق سواء ما ينفذ فى سنة مالية واحدة أو أكثر من سنة .
- تحديد أهداف البرنامج .
- تحديد المقومات الفنية والمادية للبرنامج .
- تحديد بدائل البرنامج إن وجدت وإقتصاديات كل منها .
- تأثير البرنامج المقترح على اى برامج أخرى .

ويجب أن تكون البرامج التى تتقدم بها الجهات على النحو الآتى طبقاً لتقسيمات الموازنة :

- برامج جارية وتشمل الإنفاق على البابين الأول والثانى .
- برامج إستثمارية وتشمل الإنفاق على الباب الثالث .

وتصوير الإلتزامات التى تدرج فى الباب الرابع (التحويلات الرأسمالية) فى شكل برنامج يحدد آجال القروض والغرض منها والأقساط المترتبة عليها ، وعلى الجهات أن تقوم بترتيب برامجها طبقاً لأولويات معينة وفقاً لضرورة البرنامج وأهميته وإسبقية التنفيذ خلال السنة المالية بحيث إذا تعذر تمويل جميع البرامج التى تطلبها فتكون المفاضلة بينها وفقاً لأولويتها ومدى الضرورة إلى تنفيذها مع توضيح أسس هذه الأولويات فى مذكرة خاصة .

ويجب أن يكون مشروع الموازنة المقدم من الجهة مبيناً على الأساس الذى يجرى العمل به بجانب الأساس القائم على بحث البرامج ، بحيث يكون إجمالى الإعتمادات الخاصة إجمالى البرامج بالنسبة للإستخدامات الجارية مساوياً إجمالى البابين ، الأول والثانى ، كما تكون البرامج الإستثمارية مطابقة لإجمالى الباب الثالث .

كما يجب الإلتزام بالإعتمادات التى تخصصها وزارة التخطيط للبرامج الإستثمارية (الباب الثالث) .

ويرفق بمشروع الموازنة ما يأتى :

- القوانين والقرارات المنشئة والمنظمة لإختصاصات الوحدة .
- قرار تقيم مستوى الهيئة العامة أو الشركة والبيانات التحليلية المستند إليها ذلك القرار .
- خريطة تنظيمية رئيسية وخرائط مساعدة وكل تعديل فى الهيكل أو البناء التنظيمى .
- إختصاصات الوحدة التنظيمية والقوى الوظيفية وحجم العمل .
- معدلات الإنجاز والتكلفة بالنسبة لعناصر كل نشاط من أنشطة كل وحدة ، وعلى أن توضح مبررات تقديرات الإنفاق مثل حجم العمل المستهدف فى الخطة ووحدة قياس العمل وتكاليف الوحدة .

- آخر موازنة عمومية وحسابات ختامية وتقرير مجلس إدارة الشركة والجمعية العمومية وتقارير تقييم الأداء وتقرير مراقب الحسابات والجهاز المركزى للمحاسبات .
- اللوائح المالية المعتمدة الخاصة بالهيئة أو الوحدة الإقتصادية وكافة التعديلات التى أدخلت عليها .

ويراعى عند إعداد مشروعات موازنات الجهات تضمينها ما تستخدمه مما يرد لها من معونات ومنح وهبات وتبرعات محلية او خارجية ، إيرادات وإستخدامات .

ويراعى عند إعداد مشروعات الموازنات الإلتزام بالنماذج التى تصدرها وزارة المالية سنوياً .

ب-مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة :

١ - إعداد منشور إعداد الموازنة العامة للدولة :

تقضى أحكام قانون الموازنة العامة للدولة بأن تصدر وزارة المالية منشوراً سنوياً يتضمن القواعد التى يجب أن تتبعها الجهات عند إعداد مشروع موازناتها .

ومن ثم تصدر وزارة المالية مع بداية الربع الثانى من السنة المالية (خلال شهر أكتوبر من كل عام) منشوراً عاماً تحت مسمى " منشور إعداد الموازنة العامة " وذلك في وقت مبكر حتى تكون هناك فرصة من الوقت لكل الجهات لتشكيل اللجان المختصة بأعداد مشروعات الموازنات الخاصة بها بشعبيتها الجارى والإستثمارى ، وبحيث يتم وضع تقديرات الموازنة بجانبيها (الإيرادات والمصروفات) وفقاً لأسس فنية سليمة .

وتراعى الموائمة بين إمكانيات التنفيذ من جهة وبين تحقيق أقصى متطلبات ممكنة من إحتياجات الجماهير .

ويتضمن المنشور تعريفاً موجزاً للسياسة الإقتصادية التى تنتهجها الدولة وتوضيح للسياسة المالية التى تتبع لتحقيق هذه السياسة الإقتصادية والتى تعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية لتحقيقها بإعتبارها البرنامج المالى للخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية .

٢ - المشروع المبدئى:

في ضوء قانون الموازنة العامة للدولة تشكل كل جهة لجنة تختص بأعداد مشروعات الموازنة الجارية والرأسمالية مع مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة وعلى اساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية والإقتصادية التى تؤدى إلى تحقيق الأهداف المخططة . وفى ضوء ذلك تقوم الجهات المختلفة بتعميم منشور وزارة المالية على الإدارات والجهات التابعة لها ، وتطلب منها إعداد الموازنات الخاصة خلال فترة زمنية محددة .

فبالنسبة للمحافظات على سبيل المثال يتم إعداد الموازنات الخاصة بها على النحو التالى :

- تقوم المديريات الإثنا عشر في المحافظة (مديرية الزراعة والرى ، مديرية التعليم ، مديرية الصحة ، ... إلخ) بإعداد الموازنات الخاصة بها ورفعها إلى ديوان عام المحافظة .
- تقوم الوحدات المحلية بأعداد موازناتها وإرسالها إلى المراكز أو المدن التابعة لها والتى تقوم بتجميعها وأعداد موازنة المركز أو المدينة ورفعها لديوان عام المحافظة .
- يقوم ديوان عام المحافظة بأعداد الموازنة الخاصة به وضم موازنات المحليات إليها وتجميع موازنات المديريات المختلفة ومن ثم إعداد موازنة المحافظة ككل .
- تناقش موازنة المحافظة ككل في المجلس التنفيذى لها .
- يعرض المحافظ الموازنة العامة للمحافظة على المجلس الشعبى لمناقشتها وإقرارها .
- ترسل موازنة المحافظة بعد ذلك إلى وزير الإدارة المحلية لبحثها مع المحافظ المختص ، ثم أرسالها مشفوعة بملاحظاته إلى وزير المالية والتخطيط .

وتتم عادة مناقشة المشروع المبدئى للموازنة العامة للجهات المختلفة لدى هذه الجهات بحضور مندوبى الجهات المعنية التالية أو بعضهم بحسب الحاجة إلى ذلك :

- وزارة المالية – قطاع الموازنة العامة .
- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .
- وزارة التخطيط .
- بنك الإستثمار .
- وزارة التعاون الدولى .

حيث يتولى مندوبو هذه الجهات مناقشة الموازنة العامة مع ممثلى الجهة كل فيما يخصه .

وتقوم الوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة والمحليات بإرسال مشروع الموازنة العامة الخاصة بها بالكامل إلى وزارة المالية (قطاع الموازنة العامة) قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل بداية شهر مارس من كل عام ، وفى ذات الوقت يتم إرسال نسخة من موازنة الأبواب التالية إلى الجهات المعنية بها .

- الباب الأول (الأجور والمرتبات) ويرسل إلى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لمناقشته والموافقة على إنشاء وتمويل الدرجات والهياكل التنظيمية والمكافآت وكافة المزايا ، على أن يقوم بإبلاغ وزارة المالية – قطاع الموازنة العامة – بما يتم الموافقة عليه حتى يتم مراعاة ذلك في مشروع الموازنة .

- الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) ويرسل إلـى وزارة التخطيط لدراسة إستثمارات الأجهـزة والـوزارات والمصـالح المختلفة وموافاة وزارة الماليـة (قطـاع الموازنـة العامـة) بالتقديرات الواجب إدراجها في مشروع الموازنة العامة .

٣ – إعداد مشروع الموازنة العامة :

تقتضى أحكام قانون الموازنة العامة للدولة بأن تتولى وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة وبعـد إستشـارة البنـك المركزى بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والنقديـة والإئتمانية بما يحقق اهداف الخطة السنوية المقررة ، ويتفق مـع السياسة العامة للدولة ، وتلتزم جميع الجهات بتقديم كافة البيانات والمعلومات والإيضاحات التى تتطلبهـا وزارة الماليـة والبنـك المركزى والأجهزة المختصة فيما يتعلق بمشروع إعداد الموازنة.

ويقوم قطاع الموازنة العامـة بـوزارة الماليـة بدراسـة ومراجعة التقديرات الواردة من الوزارات والمصالح والمحليات ، وإعداد التقديرات الخاصة بالجوانب الإلزامية مـن البـاب الأول (الأجور والمرتبات) بالإضافة إلى الباب الثالث (المصـروفات الجارية والتحويلات الجارية وذلك في إطار القواعـد والقـوانين والأسس والقرارات المنظمة للعمل بالقطاع ، مع مراعاة أن تسمح هذه التقديرات بإستمرار هذه المصالح في نشاطها السنوى وذلـك اخذاً في الحسبان متوسط الصرف الفعلى الدورى خلال السـنتين الأخيرتين ، وإستبعاد الإعتمادات التى أستنفذت أغراضها .

ويقوم قطاع الموازنة العامة بوزارة المالية بعد ذلـك بتشـيكل لجان مناقشة مشروع الموازنة العامة برئاسـة رئـيس القطـاع وممثلى قطاع الموازنة كل فيما يخصه ، وذلك لتحديـد وربـط التقديرات الخاصة بكل جهة ، حيث تتم المناقشة في ظل إعتبارين متباينين :

- إحتياجات ومتطلبات الجهات المختلفـة مـن وجهـة نظـرهم وتطلعاتهم .
- الإمكانيات والإعتمادات المالية الممكن لوزارة المالية تقديرها .

وقد تسفر المناقشات التى تتم بين مندوبى الجهـات وممثلـى قطـاع الموازنة العامة بوزارة المالية عند التوصل إلى إتفاق يتمشى مع كل مـن إحتياجات الجهة وإمكانيات وتقديرات وزارة المالية ، فإذا لم يتحقق ذلك يتم تحديد الإعتمادات الخاصة بالجهة بمعرفة قطاع الموازنة العامة في ضـوء الإمكانيات المتاحة ومتوسط الإنفاق للجهة خلال السنتين المنتهيتين . ويقوم قطاع الموازنة بعد ذلك بإعداد المشروع العام المتكامـل للموازنـة علـى مستوى الدولة ، كما يعد مذكرة بالنقاط التى لم يتم حسمها مـع الجهـات المختلفة .

ومن الجدير بالذكر أن هذه اللجان تستمر بعد ذلك في عملها حتى يتم الإنتهاء من مناقشة كافة مشروعات الموازنة العامة للدولة على كل المستويات ، وإدخال التعديلات التى قد تطلب من المستويات الأعلى حتى يتم إعتماد الموازنة في شكلها النهائى ويصدر القانون الخاص بها .

ثالثاً :مرحلة إعتماد الموازنة العامة للدولة :

تقضى المادة ١١٥ من الدستور بأنه " يجب عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها ".

" ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة . وإذا لم يتم إعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية يتم العمل بالموازنة القديمة إلى حين إعتمادها " .

وفى هذا النطاق الدستورى والقانونى نوضح فيما يلى خطوات إعتماد الموازنة العامة بجمهورية مصر العربية [١].

- بعد إحالة الموازنة العامة لمجلس الشعب من السيد رئيس الجمهورية قبل نهاية السنة المالية بشهرين على الأقل يقوم رئيس المجلس بإحالة المشروع إلى لجنة الخطة والموازنة ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة .
- وطبقاً للائحة المجلس فإنه عند إحالة مشروع الموازنة العامة إلى لجنة الخطة والموازنة يعتبر رؤساء اللجان الدائمة بالمجلس أعضاء في هذه اللجنة حتى ينتهى المجلس من الموازنة العامة .
- تقوم اللجنة عادة بتشكيل لجان فرعية وتختص كل لجنة ببحث موازنات قطاع أو أكثر من قطاعات الدولة .
- يعاون هذه اللجان في عملها ممثلون عن وزارة المالية متخصصون في إعداد موازنات القطاعات المختلفة ، كل حسب تخصصه ، ويقدمون لهذه اللجان المذكرات الإيضاحية ، كما يتولون الرد على الإستيضاحات والبيانات التفسيرية التى تطلبها هذه اللجان .
- جرت العادة أن يلقى وزير المالية بيانه في المجلس بعد موافاة المجلس بمشروع الموازنة كما يحضر إجتماعات لجنة الخطة والموازنة كلما طلبت اللجنة ذلك .
- تجتمع اللجنة سالفة الذكر باللجان الفرعية من وقت لآخر لبلورة أعمال تلك اللجان والتنسيق بين عملها وعمل تلك اللجان .
- تضع كل لجنة فرعية تقريراً عن نتيجة عملها وتعده للعرض على اللجنة العامة .

---

[١] قطب ابراهيم محمد ، " الموازنة العامة للدولة " (١٩٩٤) (الجزء الأول) ص ص ١١٩ – ١٢٢

- يحيل رئيس المجلس إلى لجنة الخطة والموازنة جميع الإقتراحات التى يقدمها الأعضاء بشأن مشروع الموازنة العامة .
- تتناول اللجنة في بحثها لمشروع الموازنة العامة ، دراسة البيان المالى لوزير المالية والموازنات المدرجة بالموازنة العامة للدولة وموازنة الخزانة العامة ، كما تتناول بحث القرارات الخاصة بربط الموازنة العامة . وكذلك تقارير اللجان الفرعية .
- تقدم اللجنة تقريراً عاماً من السياسة المالية لمشروع الموازنة ، كما تقدم تقريراً عن كل قسم أو جزء منها ، وذلك في الميعاد الذى يحدده لها المجلس ، مع ملاحظة أن كل تعديل تقترحه اللجان في الإعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة يجب أن تأخذ رأى الحكومة فيه وأن تضمنه تقريرها .
- يتم توزيع تقرير اللجنة على الأعضاء ويتلى في المجلس وعلى من يريد الكلام في السياسة المالية العامة أو في موضوع خاص بالموازنة أن يقيد إسمه بعد توزيع التقرير وقبل المناقشة فيه ويحدد المسائل التى سيتناولها بحثه ، وتقتصر المناقشة في المجلس على الموضوعات التى يثيرها طالبو الكلام .
- يرد وزير المالية على ما ورد بتقرير لجنة الخطة والموازنة وما آثاره الأعضاء من إقتراحات .
- يؤخذ الرأى بعد ذلك على المشروعات باباً باباً ثم يؤخذ الرأى على قرارات ربط الموازنة العامة .
- إذا لم تصدر الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف في حدود إعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين إعتمادها .

هذا وإتماماً للفائدة من هذه الخطوات نورد فيما يلى نموذجاً لمحتويات البيان المالى لوزير المالية .

١-البيان المالى لوزير المالية :

يلقى عادة وزير المالية بياناً مالياً أمام مجلس الشعب بعد إرسال مشروع الموازنة للمجلس ، وتتضمن تحليلاً لتطورات السياسة المالية والإقتصادية للدولة في الماضى على ضوء ما تم في موازنة السنة المالية الماضية وما ينتظر في السنة المالية الجديدة ، ولقد تضمن البيان المالى لموازنة ١٩٩٠/٨٩ [1] مثلاً المواضيع العامة التالية :

- المقدمة
- الأبعاد الإقتصادية والإجتماعية لمشروع الموازنة .
- أهداف وسياسات مشروع الموازنة .
  أولاً : الوفاء بمتطلبات القوات المسلحة .
  ثانياً : تدبير إعتمادات أجور العاملين .

---

[1] قطب إبراهيم ، مرجع سبق ذكره ص – ١٢١

ثالثاً : توفير المستلزمات المتعلقة بتأدية الخدمات الحكومية .
رابعاً : الوفاء بإلتزامات القروض العامة والتحويلات الرأسمالية
خامساً : مساندة موازنات الهيئات الخدمية .
سادساً : توفير التمويل اللازم للإستثمارات العامة .

- الإيرادات المتاحة لتمويل الموازنة العامة :
  ١- ضرائب الدخل والدمغة .
  ٢- الضرائب الجمركية .
  ٣- الضرائب على الإستهلاك .
  ٤- فائض البترول .
  ٥- فائض قناة السويس .
  ٦- فائض باقي الهيئات الإقتصادية .
  ٧- فائض البنك المركزى .
  ٨- نصيب الدولة في أرباح شركات القطاع العام .
- تبويب الموازنة العامة للدولة .
- موازنة الخزانة العامة .
- الخاتمة .
- المرفقات .
- ومع البيان المالى بيان أحصائى عن مشروع الموازنة العامة للدولة

رابعاً : مرحلة تنفيذ الموازنة العامة للدولة :

تتأثر عموماً مرحلة تنفيذ الموازنة بمرحلة إعدادها واعتمادها فلا يمكن تصور أنها مرحلة مستقلة تتحمل وحدها جميع نتائج التنفيذ سواء أكانت هذا النتائج موافقة أم غير مواتية فإذا اتسم إعداد الموازنة العامة واعتمادها مثلا بالواقعية والمرونة والوضوح كان لذلك تأثيره على تنفيذ الموازنة العامة .

وتقديرات الإعتمادات والموارد المنخفضة عن الواقع تؤدى إلى إحتمالات غير مواتية لمرحلة التنفيذ ، فاما أن يتم التنفيذ في حدود الإعتمادات المقدرة على حساب الخدمة أو يتم التنفيذ على أساس عدم المساس بالخدمة مما يؤدى إلى صرف زيادة عن الإعتمادات ، ويتطلب ذلك بالتالى إعتمادات إضافية أو تعزيز بنود الصرف المختصة بنقل وفورات إعتمادات أخرى أو بإرتكاب تجاوزات تمثل مخالفات مالية في بعض الأحوال ، ومن ناحية أخرى فإن زيادة تقديرات الإعتمادات عن الواقع تؤدى إلى الإسراف في التنفيذ ، ومحاولة إستنفاذ بقية الإعتمادت آخر السنة المالية .كما ان المغالاة في تقدير الموارد عن الواقع يؤثر على نتيجة تنفيذ الموازنة العامة فلا تحقق بعض تلك الموارد التى حددت بالموازنة العامة .

ويعكس عامل المرونة الذى ينبغى أن تتسم به الموازنة العامة أثر على التنفيذ ، خصوصاً إذا كانت الموازنة العامة تتضمن تقديرات

لموازنات القطاع العام في الدولة ، فهنا تصبح مرونة الموازنة العامة ضرورية جداً لضمان نجاح مرحلة التنفيذ ، إذا أن عدم توفير المرونة الكافية يفوق حركة التنفيذ ، ويحد من إنطلاقها مما قد يلقى ظلالاً غير مواتية على نشاط الوحدات الإقتصادية العامة في الدولة . وقد سبق التنويه عن ذلك عند معالجة مبادئ المرونة .

١-خطوات تنفيذ الموازنة العامة :

-تبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة بأن يقوم جهاز الموازنة العامة بوزارة المالية بتبليغ كل جهة من الجهات المدرجة بالموازنة العامة بمذكرة خاصة بموازنتها كما إعتمدها مجلس الشعب ويوضح بها بيان الزيادة أو الخفض الذى تناول إعتمادات موازنتها للسنة المالية السابقة ،وتبلغ كذلك بقرارات الربط وكذلك يقوم جهاز الموازنة العامة بموافاة هذه الجهات بالجداول التفصيلية لموازنتها (إستخدامات وإيرادات) .

– يبلغ كذلك جهاز الموازنة هذه الجهات بالقواعد الواجب مراعاتها عند تنفيذ إعتمادات الموازنة الجديدة متضمنه ما يجد من إرشادات وقواعد ونصوص قانونية وحسابية لتكون تحت يد تلك الجهات ، علاوة على مراعاة تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات السارية ، ومنها اللوائح السابق التنويه عنها ، وكذلك مراعاة تطبيق التعليمات المالية الصادرة من السلطات صاحبة الشأن وعلى الأخص من وزارة المالية .

وقد كانت وزارة المالية تذيع هذه القواعد سنوياً بعد اعتماد الموازنة العامة إلا أنه رئى العدول عن ذلك ،والاكتفاء بإذاعة القواعد التى لا تتكرر سنويا والتى تتطلبها الموازنة الجديدة .

وبعد صدور قرار وزير المالية رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة تقررت قواعد تنفيذ للموازنة العامة تتضمن اللائحة المواد من (١٠٢) حتى (١٨٤) التى شملت قواعد عامة لتنفيذ وقواعد لتنفيذ الباب الثانى (النفقات الجارية والتحويلات الجارية) ولتنفيذ الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) ولتنفيذ الباب الرابع (التحويلات الرأسمالية) . وقواعد لتحصيل الموارد ولتمويل الموازنة العامة وقواعد عامة حسابية لتنفيذ الموازنة العامة . يمكن الرجوع إليها في اللائحة التنفيذية للقانون .

الباب الخامس

" السياسة المالية : والإصلاح الضريبى "

الفصل الأول : السياسة المالية .

الفصل الثانى :الإصلاح الضريبى

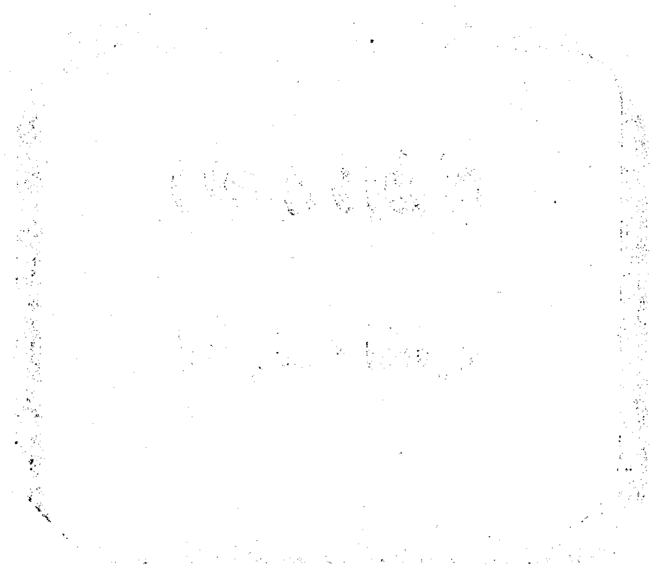
وبرنامج الإصلاح الإقتصادى في مصر.

الفصل الثالث : القانون رقم ٩١ لسنة٢٠٠٥

بإصدار قانون الضرائب على الدخل .

الفصل الأول

السياسة المالية



الفصل الأول

السياسة المالية

مقدمـــــــة :

السياسة تتكون من ثلاث عناصر أساسية ، فلفظ سياسة يتكون مـــن أداه أو وسيلة ، وهدف أو أهداف وفترة تنفيذ أو آلية تنفيذ . وكما عرفها تنبرجن فإن السياسة هى إستخدام أداة أو أدوات معينة لتحقيق هدف أو أهداف معينة خــلال فترة زمنية محددة .

وإذا طبقنا هذا التعريف على مفهوم السياســـة الماليـــة نجـــد أن أدوات السياسة المالية ثلاث هى الإيرادات العامة ، والنفقـــات العامـــة ، والعجـــز أو الفائض في الموازنة العامة للدولة وكذلك أهداف السياسة المالية ثلاث قد تتمثل في :

- هدف تخفيف التفاوت في توزيع الدخل .
- هدف التخصيص الأمثل للموارد .
- هدف تحقيق الإستقرار الإقتصادى [١] .

فالسياسة المالية تعني إستخدام الدولة لمختلف عناصر الماليـــة العامـــة (الإيرادات العامة والنفقات العامة والميزانية العامة) بقصد تحقيق أهداف معينة وتحدد السياسة الإقتصادية للدولة هذه الأهداف ، وقد يكون من بين تلك الأهداف الأهداف السابق ذكرها .

تطور السياسة المالية :

السياسة المالية هى دراسة تحليلية للنشاط المالى للقطاع العام وما يتتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الإقتصـــاد القـــومى ، وهـــى تتضمن فيما تتضمنه تكييفاً كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة وكذلك تكييفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهـــداف معينة في طليعتها النهوض بالإقتصاد القومى ودفع عجلة التنميـــة وإشـــاعة

---

[١] حمدى أحمد العنانى ، وأمنية عز الدين عبد الله (١٩٩٧) ، " *المالية العامة : الجزء الثانى السياسة المالية* " ، القاهرة مكتبة عين شمس ،ص ٥ .

الإستقرار في ربوع الإقتصاد الوطني وتحقيق العدالة الإجتماعية وإتاحة الفرص المتكاملة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والإقلال من التفاوت بين الإفراد في توزيع الدخول والثروات .

ولقد تطورت فلسفة الفكر المالى تطوراً شاملاً منذ أوائل القرن الحالى وهى تأثرت في هذا كثيراً بالفكر الإقتصادى الحديث الذى نبع من نظرية كينز العامة للعمالة والفائدة والنقود ، كما تأثرت أيضاً بمجريات الأحداث الإقتصادية العالمية والمبادئ والنظم الإشتراكية.

السياسة المالية بين الإقتصاديين القدامى والمحدثين : -

فلقد كان الإقتصاديون الكلاسيك أمثال دافيد ريكاردو ، وجون ستيورت ميل ، الفريد مارشال ، يؤمنون بميل الإدخار والإستثمار إلى التعادل عن طريق تغيرات سعر الفائدة وعند مستوى التشغيل الكامل دائماً ، وبان موارد المجتمع الإنسانية والطبيعية والفنية سوف تستغل بأقصى كفاية ، وتوظف توظيفاً كاملاً بصفة مستمرة إذا لم تتدخل الحكومة في الميدان الإقتصادى على وجه الإطلاق ، ومن ثم كانوا مؤمنون بمبدأ حيدة السياسة المالية وضرورة الإحتفاظ بميزانية للدولة متوازنة ، فالضرائب يجب فرضها بحيث يكون لها أقل أثر على الإنتاج والأثمان والإستهلاك والتوزيع ، والإنفاق لا يتعدى نطاقاً ضيقاً محدوداً . وبقيت هذه حال السياسة المالية إلى أن تتالت الأزمات الإقتصادية وعلى الأخص الأزمة العالمية التى اجتاحت أرجاء العالم في سنة ١٩٣٠ وتوالت الحروب وتضخمت ميزانيات الحكومات بسبب هذه الحروب وانتشرت الروح الديمقراطية وسادت المبادئ الإشتراكية كثير من بقاع العالم وطالب الأفراد حكوماتهم بضرورة التدخل في الميدان الإقتصادى لرفع مستوى المعيشة .

وهكذا أصبحت الدولة في كثير من البلاد ترى من واجبها توجيه الإقتصاد القومى بل وإدارته إدارة فعلية سعياً إلى تحقيق ما ترى فيه صالح الجماعة حاضراً ومستقبلاً . فبعد أن كان نشاط الدولة قاصراً على حماية الأمن الداخلى والدفاع الخارجى أمتد هذا النشاط فشمل ميادين الخدمات العامة من نشر التعليم ورعاية الصحة العامة وزيادة أسباب الرفاهية الإجتماعية ، كما تشمل ميادين المشروعات الإنتاجية للعمل على إستغلال الموارد وانماء ثروة المجتمع .

كذلك اصبحت الضرائب والقروض تتخذ في كثير من الأحيان وسيلة لا لمجرد الحصول على إيراد مالى للخزانة فحسب بل إلى تحقيق غايات لإقتصادية وإجتماعية خالصة كالتخفيف من حدة التقلبات الإقتصادية والتأثير في مستوى الدخل القومي وحماية الناتج الأهلى وصون التكافل الإجتماعى كما أخذت كثير من البلاد في تأميم صناعاتها الرئيسية وأخذت دول أخرى في تملك كافة أدوات الإنتاج بها والسيطرة التامة على الإقتصاد القومي . وهكذا اتسعت دائرة الإنفاق العام وتعددت ميادينه وتبدلت النظرة إلى الضرائب والقروض ، وتطورت فكرة المشروع الإقتصادى وفلسفته ، واتخذت ميزانية الدولة طابعا وظيفياً ، فلم تعد تهدف إلى مجرد إيجاد توازن حسابى بين الإيرادات العامة للدولة ومصروفاتها ، بل أصبحت تهدف إل تحقيق التوازن الإقتصادى والإجتماعى والارتقاء بمستوى معيشة الملايين من المواطنين .

وبذا أخذت أفكار الإقتصاد الكلاسيكى تتلاشى تدريجياً أزاء سيل الأحداث الإقتصادية والمبادئ الإشتراكية المنهمر لتكييف مستويات الإثمان ومضاعفة الإشباع الإستهلاكى الجماعى وتحقيق الإستقرار الإقتصادى وزيادة الكفاءة الإنتاجية والإقلال من التفاوت في توزيع لثروات والدخول ورفع مستوى المعيشة ، فلقد أثبت الكساد العالمي الكبير عدم تحقق التوازن الإقتصادى آلياً ، وعدم كفاية أسلحة السياسة النقدية والمصرفية (والتى تنحصر في الرقابة على العرض النقدى وسعر الفائدة) لتحقيق هذا التوازن ، كما أوضح بجلاء أهمية الدور الذى تلعبه السياسة المالية في إحداث التوازن المنشود . ولما كانت السياسة المالية ذات صلة وثيقة دائماً بالنظرية الإقتصادية فأنها قد تأثرت كثيراً بالفكر الإقتصادى الحديث الذى نبع من نظرية كينز العامة – تلك النظرية التى هاجم فيها كينز كثيراً من أفكار الإقتصاديين القدامى والتى أبان فيها أن الإدخار والإستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق التغيرات في الدخل الكلى ، ولكن ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل بل عند اى مستوى من مستويات العمالة والدخل .

ولقد أشار كينز في نظريته إلى ان ميزانية الدولة إذ تعبر عن النشاط الإقتصادى الحكومى إنما تمثل قطاعاً حيوياً له أهميته الكبرى وآثاره البالغة على القطاعات الأخرى التى تنطوى عليها ميزانية الإقتصاد القومى ، فأدلى

بأهمية الدور الذى تلعبه السياسة المالية في تحقيق الإستقرار الإقتصادى وكيف أن السياسة المالية بتكييفها لمستويات وأنواع النفقات والإيرادات الحكومية تستطيع أن تؤثر في مستويات الدخل القومي والعمالة بالتالى [(١)] .
وأوضح أن العبرة ليست بتوازن ميزانية الحكومة بل العبرة بتوازن ميزانية الإقتصاد القومى ولو أدى هذا إلى عدم توازن ميزانية الدولة في المدة القصيرة على الأقل ، وهكذا اخرج كينز السياسة المالية من عزلتها التقليدية عن سائر قطاعات الإقتصاد القومى ويكون بذلك قد قضى على مبدأ حيدة السياسة المالية والفكرة القائلة بضرورة الإبقاء على توازن ميزانية الدولة .

واستمرت هذه الأفكار حتى بداية الثمانيات وتحطم سور برلين ، وانهيار الإتحاد السوفيتي السابق وتحول العديد من الدول الاشتراكية إلى نظام اقتصاد السوق الحر الذى يقوم على مبادئ الفكر التقليدي الذى ينادى بحياد الدولة وتقليل تدخلها في النشاط الإقتصادى ، وانتشرت عمليات التصحيح الهيكلي والتحرير الإقتصادى والخصخصة في معظم دول العالم التى أممت المشروعات الخاصة سابقاً . وتحولت معظمها إلى النظام الرأسمالي الحر الذى يقوم على فلسفة إقتصادية مؤداها عدم تدخل الدولة في النشاط الإقتصادى وبالتالى التقليل من سيطرة الدولة على وسائل الإنتاج . وعلى الرغم من أن النظام الرأسمالى الحر ينادى بتقليل تدخل الدولة في النشاط الإقتصادى إلا أنه لم ينادى بالحياد الكامل للسياسة المالية . بل يدعم دورها من خلال التخطيط التأشيرى بحيث أصبح دورها غير مباشر (ليس بالتدخل المباشر) بتوجيه النشاط الإقتصادى بالتحفيز بالمزايا والإعفاءات الضريبية لتوجيه القطاع الخاص تجاه أنشطة معينة لتحقيق أهداف إقتصادية أو فرض الضرائب وإزالة الإعفاءات لتوجيه القطاع الخاص بعيداً عن أنشطة معينة لتحقيق الأهداف الإقتصادية . وبذلك تقلص دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية ولم يلغى كاملاً . وأصبح دورها غير مباشر في تحقيق الأهداف الإقتصادية مثل تقليل التفاوت في توزيع الدخل ، أو إعادة تخصيص الموارد ، او تحقيق الاستقرار الإقتصادى .

---

(١) عبد المنعم فوزى " *المالية العامة والسياسة المالية* " (غير معروف سنة النشر) الإسكندرية : منشأة المعارف ، من ص ٣٩ – ٤٢ .

لذلك ترتكز موضوعات السياسة المالية ، على كيفية تقديم الحكومة من خلال الموازنة العامة بجانبيها الإيرادات العامة والنفقات العامة. ولهذا فإن مناقشة موضوع السياسة المالية يتناول محاولة الإجابة عن ثلاثة أسئلة هي:

١- كيف يمكن للحكومة الحصول على إيراداتها؟

٢- كيف تنفق هذه الحكومة تلك الإيرادات؟

٣- ما هي الآثار الاقتصادية لنشاط الحكومة في هذا الصدد؟

وقبل الإجابة عن هذه الأسئلة نحاول أن نتعرف على مفهوم الموازنة العامة للدولة.

٣/١٠- مفهوم الموازنة العامة :

يشبه مفهوم الموازنة العامة للدولة ، موازنة الشركات. حيث يقصد بهذه الموازنة البيان التفصيلي لإيرادات الدولة ونفقاتها المتوقعة خلال فترة عام. ويتم عرض هذه الموازنة على السلطة التشريعية لاعتمادها (مجلس الشعب في مصر). وبطبيعة الحال فإن هذه التوقعات قد تختلف عند التطبيق ولهذا فإن موازنة الدولة تنتهي إلى حالة من ثلاث، توازن ، عجز ، فائض.

١- توازن الموازنة : Budget Balance

تكون الموازنة في حالة توازن ، عندما يتساوى إجمالي الإيرادات العامة مع إجمالي النفقات العامة. ويشير الواقع إلى صعوبة حدوث هذا التوازن أو التساوي ، حتى لو كانت الحكومة هي التي تتولى تحصيل هذه الإيرادات وهي التي تقوم بإنفاق هذه الإيرادات.

٢- عجز الموازنة : Budget Deficit

تكون الموازنة فى حالة عجز ، إذا كان إجمالى الإيرادات العامة أقل من إجمالى النفقات العامة. وهذا الوضع يحدث كثيرا وفى معظم دول العالم حيث تفوق نفقات الدولة إيراداتها. ومن الدراسات السابقة لاقتصاديات النقود والبنوك ، فإن الدولة يمكن أن تمول العجز فى الموازنة العامة من خلال إصدار سندات حكومية جديدة أو من خلال الإصدار النقدى الجديد (التمويل التضخمى).

٣- فائض الموازنة: Budget Surplus

والعكس ، تكون الموازنة فى حالة فائض ، إذا كانت الإيرادات العامة للدولة تفوق نفقاتها. وبالرغم من أن هذه الحالة نادرة الحدوث فى الواقع ، فإن وجود مثل هذا الفائض - حتى من الناحية النظرية - يوضح أحد أدوات السياسة المالية كما سيأتى ذكره فيما بعد.

٣/١٠- من أين تأتى موارد الموازنة؟
مصادر الإيرادات العامة

يمكن للحكومة أن تحصل على الإيرادات العامة من العديد من المصادر أهمها الضرائب والاقتراض. وبينما توفر الضرائب إيرادات

للحكومة لا تلتزم بسدادها ، فإن الاقتراض يوفر لها أرصدة نقدية تستحق السداد مرة أخرى. وبطبيعة الحال فإن آثار الضرائب تختلف تماماً عن آثار الاقتراض.

١٠/٣/١- الإيرادات من الضرائب:

سبق أن شرحنا مفهوم الضرائب وأنواعها والآثار المختلفة لهذه الضرائب على المجتمع. ولغرض السياسة المالية فإن الضرائب من الدخل سواء الدخل الشخصى أو الدخل من الشركات بجانب ضريبة المبيعات ، تعتبر من أكثر أدوات السياسة المالية أهمية. والتغير فى هيكل الضرائب على الدخل وتغير معدلاتها يؤثر على إيرادات الدولة وبالتالى ينعكس على النشاط الاقتصادى ككل.

فعلى سبيل المثال ، نفترض أنه من خلال فترة الكساد ، قررت الحكومة تنشيط الاقتصاد وتحفيز النشاط الاقتصادى وذلك من خلال خفض معدل الضريبة. فما هى الآثار المحتملة لهذا التخفيض على الاقتصاد القومى؟

إن هذا التخفيض فى معدل الضريبة ، قد ينتج عنه – فى الأجل القصير – انخفاضاً فى الإيرادات العامة ، ولكن هذا التخفيض فى نفس الوقت يتيح زيادة صافى الدخل الشخصى المتاح للأفراد. بما يؤدى إلى زيادة الاستهلاك وزيادة مدخرات الأفراد. ومن المحتمل أن تؤدى الزيادة فى الاستهلاك إلى تراكم أو زيادة الطلب الكلى بما ينتهى إلى زيادة الناتج الكلى وارتفاع مستوى التوظف. أما الزيادة فى المدخرات فتؤدى إلى زيادة العرض الكلى من النقود المتاحة للإقتراض والاستثمار بما يؤدى

إلى زيادة الناتج الكلى وارتفاع مستوى التوظف. وعليه فــإن تخفــيض معدلات الضرائب فى المجتمع من المحتمل أن يؤدى فى الأجل القصــير إلى حدوث آثار توسعية Expansionary effects.

أما فى الأجل الطويل وكنتيجــة لارتفــاع مســتوى النشــاط الاقتصادى ، فمن المؤكد أن إيرادات الدولة من هذه الضــرائب ســوف تزداد. وربما تكون هذه الزيادة فى الأجل الطويل أكبر مــن الانخفــاض الذى حدث فى الأجل القصير.

ويعتبر التحليل السابق، لأحد الآثــار المحتملــة أو الســيناريو المحتمل لانخفاض معدل الضريبة على الدخل ، وعلى نفس النمط يمكــن لنا أن نتخيل الآثار المحتملة لانخفاض معدل التضخم فى المجتمع.

١٠/٣/٢- الإقتراض: Borrowing

يمثل الاقتراض ، المصدر الثانى من مصادر حصول الحكومة على الإيرادات. وتلجأ الحكومة إلى هذا المصــدر ، عنــدما لا تكفــى إيراداتها من الضرائب لتغطية نفقاتها. وبمعنى آخر فإن الاقتراض يمثــل أحد الوسائل التى تلجأ إليها الحكومة لتمويل العجز فى الموازنة العامــة. ويتم هذا الاقتراض من خلال عدة أدوات منها بيع الحكومــة لإذونــات الخزانة وبيع الحكومة السندات الحكومية للجمهور. كما أن الحكومة يمكن أن تقترض من البنك المركزى. ويترتب علــى بيــع هــذه الاذونــات والسندات نوعين من الآثار هما ارتفــاع أســعار الفائــدة والمزاحمــة. وتفصيل ذلك كما يلى:

أولا : ارتفاع أسعار الفائدة:

من المعروف أن أذونات الخزانة Treasury Bills والسندات الحكومية تنافس أذونات الدين التجارى مثل الكمبيالات والسندات الأذنية بالنسبة للمستثمر. وكنتيجة لهذا فإن زيادة مبيعات هذه الأذونات والسندات، بفرض ثبات العوامل الأخرى ، تؤدى إلى ارتفاع أسعار الفائدة. حيث ترتفع أسعار فائدة هذه الأدوات من أجل تشجيع المقرضين على شرائها.

ثانيا: المزاحمة : Crowding out

من المعروف أن ارتفاع أسعار الفائدة يعنى ارتفاع تكلفة الاقتراض ، بما يتعارض مع رغبة كثير من رجال الأعمال أوالمستثمرين الذين يرغبون فى الاقتراض أو قد يشجع بعض المستثمرين على إيداع أموالهم فى البنوك بدلاً من استثمارها. أى أن ارتفاع أسعار الفائدة على هذا النحو من المتوقع أن يؤدى إلى انخفاض الاستثمار الخاص. ويمكن تفسير ذلك بأن الحكومة عندما تقوم بالإنفاق لتمويل العجز فى الموازنة من خلال الاقتراض ، فإنها بذلك تزاحم القطاع الخاص بما يؤدى إلى انخفاض هذا الاستثمار.

إلا أنه يجب التأكيد هنا ، إلى أن اقتراض الحكومة لتمويل العجز المالى ليس بالضرورى يؤدى إلى ارتفاع أسعار الفائدة أو مزاحمة القطاع الخاص. حيث أن آثار وتبعيات هذا الاقتراض تعتمد أساسا على كمية هذا الاقتراض ووسيلته ، كما تجدر الإشارة هنا أيضا إلى أن عولمة أسواق المال وكبر حجمها ، جعل من الممكن لكثير من دول العالم الحصول على قروض من هذه الأسواق، دون أن يؤثر هذا الاقتراض

على أسعار الفائدة العالمية.

٤/١٠- كيف يتم إنفاق الإيرادات العامة ؟

كيف يمكن للدولة أن تنفق إيراداتها من الضرائب والاقتراض؟ هناك قناتان أساسيتان يتم فيهما هذا الإنفاق هما الإنفاق على السلع الاجتماعية والمدفوعات التحويلية.

أولا : الإنفاق على السلع الاجتماعية:

يمثل الإنفاق على السلع الاجتماعية (العامة وشبه العامة) القناة الأساسية التى يتم فيها إنفاق معظم إيرادات الدولة. وقد شرحنا فى الفصل الأول من هذا المؤلف ماهية هذه السلع وتقسيمها إلى سلع عامة مثل الأمن والدفاع والعدالة وسلع شبه عامة مثل التعليم والصحة والمواصلات وغيرها من السلع التى تتقاضى الدولة مقابل عنها ويشترك فى إنتاجها القطاع الخاص.

وقد اتضح لنا أن السبب الرئيسي وراء قيام الدولة بإنتاج هذه السلع هى فشل نظام السوق فى تقديمها بالكميات والأسعار التى تناسب المجتمع. كما أن هناك سلع أو خدمات يمثل تقديمها ، الوظائف الأساسية للدولة وهى الأمن والدفاع والعدالة. حيث يصعب أو يستحيل قيام القطاع الخاص بتقديم هذه السلع حيث تتميز بخاصيتى عدم القدرة على الاستبعاد وعدم المنافسة فى الاستهلاك.

ثانيا: المدفوعات التحويلية: Transfer payments

نتذكر من دراستنا للناتج المحلى الإجمالى GDP وحسابات الدخل القومى ، مفهوم المدفوعات التحويلية ، والتى تعبر عن الإنفاق

الذى يتم ما بين قطاعات الاقتصاد دون أن تكون له مساهمة فى زيادة الناتج الجارى. ومعظم هذه التحويلات تتم من جانب الحكومة. ففى حالة الكساد تقوم الحكومة بتقديم بعض أنواع الإعانات مثل إعانة البطالة وبعض المساعدات الاجتماعية لمن تنخفض دخولهم من آثار هذا الكساد وذلك للحفاظ على مستوى معيشة هؤلاء الأفراد. إلا أن هناك بعض أنواع التحويلات التى تقدمها الدولة لا ترتبط بمستوى النشاط الاقتصاد (كساد أو رواج) مثل تحويلات المعاشات ومكافآت نهاية الخدمة وتعويضات إصابات العمل.

والخلاصة من العرض السابق أن كيفية حصول الدولة على إيراداتها وكيفية إنفاق هذه الإيرادات ، يؤثر على النشاط الاقتصادى فى المجتمع بغض النظر أن موازنة الدولة بها فائض أو عجز. فمثلا حدوث فائض فى هذه الموازنة يعنى أن الحكومة حصلت على إيرادات تفوق متطلبات الإنفاق ، وتتبع الدولة هذا الأسلوب لمواجهة اتجاهات تضخمية Anti-Inflationary. أما حدوث عجز فى هذه الموازنة فإن هذا يعنى أن الحكومة أنفقت فى المجتمع أكثر من إيراداتها ، وزيادة هذا العجز قد يؤدى إلى زيادة الضغوط التضخمية خاصة إذا لجأت الدولة إلى تمويل هذا العجز بطرق تمويل تضخمية (مثل الإصدار النقدى الجديد).

٥/١٠- نظرية السياسة المالية :

إن المشكلة الأساسية التى تطرح عند تناول فاعلية وأهمية السياسة المالية ، يمكن تلخيصها فى السؤال التالى:

إذا كانت الحكومة فى وقت ما ، تعانى من ضغوط تضخمية أو ضغوط إنكماشية ، أى لديها فجوة تضخمية أو فجوة انكماشية. فهل يمكن

لها أن تستخدم أدوات الضرائب أو الإنفاق العام لمواجهة هذه الفجوات؟

إن الإجابة على هذا السؤال ، هو ما تحاول السياسة المالية الوصول إليه ، وقبل أن نعرض بالتفصيل لهذه الإجابة ، نعرض لخلفية تاريخية لأهمية السياسة المالية فى الفكر الكينزى.

فقد بدأ الاهتمام بأهمية السياسة المالية فى النشاط الاقتصادى منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥. عندما بدأت معظم دول العالم التحول باقتصادياتها من اقتصاديات الحرب إلى اقتصاديات التعمير والتنمية. وخلال هذه الفترة فقد ساد اعتقاد كبير بأن تحول هذه الاقتصاديات من الحرب وما يصاحبه من قيود على الأسعار والإنتاج إلى السلام وما يصاحبه من زيادة الإنتاج سوف ينتج عنه ارتفاع فى المستوى العام للأسعار ، أى حدوث تضخم.

وللتقليل من احتمالات حدوث ذلك خاصة فى الدول الكبرى مثل الولايات المتحدة وانجلترا. فقد ظهر فى النصف الثانى من الاربعينيات من القرن الماضى ، فكر فلسفى جديد يعرف بالاقتصاد الكينزى Keynesian Economics حيث يرى هذا الفكر أن السياسة المالية لها دور هام فى تحقيق هذه الفجوات وتحقيق التوظف الكامل.

ويرجع هذا الفكر إلى الاقتصادى الانجليزى "جون مينارد كينز" John Maynard Keynes. والذى ظهرت أفكاره فى نهاية الثلاثينيات من القرن الماضى. وقد بدأ كينز أفكاره بالهجوم وانتقاد الفكر الكلاسيكى الذى كان سائدا فى ذلك الوقت. والذى كان يرى أن هناك قوى تلقائية وذاتية

تعمل على تصحيح الخلل الذى قد يحدث فى الاقتصاد. إلا أن كينز يرى أن الأسعار والأجور فى بعض الصناعات قد لا تتمتع بالمرونة بما يعكس عدم صحة الافتراض بوجود قوى ذاتية قادرة على التصحيح الذاتي. ومن ثم فإن مستوى التشغيل الفعلى فى الاقتصاد قد يتحدد بعيدا عن مستوى التوظف الكامل. وهنا تظهر أهمية السياسات المالية والنقدية لتحقيق أو رفع مستوى استغلال الموارد بما يقلل من الفجوة بين مستوى التشغيل الفعلى ومستوى التوظف الكامل.

أى أن الفكر الكينزى يرى أن السوق ليس لديه قدرة على تحقيق التوظف الكامل بدون سياسة مالية تتبع بواسطة الحكومة.

وسرعان ما أصبحت أفكار كينز "ثورة" فى مجال علم الاقتصاد، وأصبحت هذه الأفكارتعرف بالاقتصاد الكينزى. وقد ساد هذا الفكر منذ نهاية الثلاثينيات وحتى بداية السبعينيات من القرن الماضى. إلا أنه فى نهاية السبعينات واجهت كثير من دول العالم الرأسمالية ظاهرة الكساد والذى صاحبها ارتفاع كبير فى معدلات التضخم. وقد عرفت ظاهرة حدوث بطالة مع حدوث ارتفاع معدلات التضخم ، بظاهرة الكساد التضخمى Stagflation مما قلل من أهمية الفكر الكينزى، وفقد هذا الفكر كثير من أهميته حتى من جانب ما عرف بالمدرسة الكينزية الحديثة Modern Keynesians. وبالرغم من ذلك ظلت بعض جوانب هذا الفكر تلعب دوراً فى اعتقاد كثير من الاقتصاديين وصانعى السياسة الاقتصادية.

والسؤال الآن ، كيف يمكن للحكومة المساعدة فى تحقيق الاستقرار الاقتصادى أو التقليل من التقلبات الاقتصادية فى المجتمع؟

نفرق هنا بين نوعين من السياسات المالية التى يمكن للحكومة استخدامها لتحقيق هذا الاستقرار:

الأول : السياسة المالية التلقائية (التصحيح الذاتى).

الثانى : السياسة المالية الموجهة.

١٠/٥/١- السياسة المالية التلقائية:

من المعروف أن حدوث التقلبات الاقتصادية ، يترتب عليه تغيرات كبيرة وملموسة فى كل من الإنفاق الحكومى والضرائب. وأن هذه التغيرات تحدث بصورة تلقائية نتيجة حدوث هذه الدورات. أى أن هذه التغيرات تحدث استجابة لحدوث تغير غير مقصود أو غير مخطط فى النشاط الاقتصادى. ومن الممكن أن تؤدى هذه التغيرات إلى حدوث استقرار بما يمكن أن نطلق عليها العوامل التلقائية للاستقرار المالى Automatic Fiscal Stabilizers. وهذه الأنشطة التلقائية تساعد على زيادة قدرة المجتمع على مواجهة الكساد بإعاقة آثار انخفاض الدخل فى المجتمع ، كما تساعد هذه الأنشطة على كبح جماح التضخم بمواجهة آثار الزيادة فى هذا الدخل. إن هذه الأدوات تساعد على تحقيق التوازن فى الاقتصاد دون حاجة إلى التدخل الحكومى أو فرض قيود من جانبها.

ويمكن فى هذا الصدد أن نفرق بين ثلاث أدوات لهذا الاستقرار التلقائى :

١- ضريبة الدخل التصاعدية.
٢- إعانة البطالة والدعم الاجتماعى.
٣- سياسات الحصص المشتركة.

اولا: ضريبة الدخل التصاعدية:

Progressive Income Tax

تعتبر الضريبة على الدخل الشخصي من أكبر مصادر الحصول على الإيرادات العامة خاصة فى الدول المتقدمة. وعندما ينخفض معدل هذه الضريبة فإن الطلب الكلى يزداد بما يؤدى إلى انتقال منحنى الطلب الكلى نحو اليمين ، فيساعد ذلك بصورة تلقائية على مواجهة الكساد. أى أن تخفيض معدل هذه الضريبة يساعد على زيادة الدخل المتاح للتصرف Disposable Income **ويساعد ذلك على مواجهة آثار الكساد** ،والعكس نجد أن ارتفاع معدل هذه الضريبة يقلل من هذا الدخل المتاح بما يؤدى إلى انخفاض الطلب الكلى وانتقال منحنى الطلب الكلى نحو اليسار ، بما يؤدى بصورة تلقائية لمواجة آثار الاتجاهات التضخمية.

ثانيا: إعانات البطالة والدعم الاجتماعى:

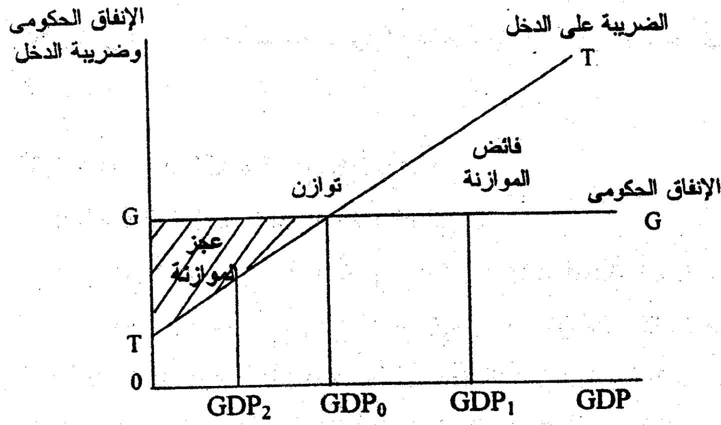
Unemployment and Social Subsidies

فى أثناء فترات الازدهار وانخفاض معدلات البطالة يمكن للدولة أن تفرض بعض أنواع الضرائب على فرص التوظف وذلك لدعم المتعطلين وإيجاد فرص عمل لهم. وعند حدوث بطالة فإن الدولة تقدم هذه الإيرادات فى صورة إعانات للمتعطلين ، وتقديم بعض أنواع الدعم والمزايا الاجتماعية للفئات الفقيرة والتى تتأثر بصورة مباشرة من هذا الكساد. ويؤدى تقديم هذه الأنواع من الإعانات إلى تحريك الطلب الكلى أو على الأقل منع انخفاضه بصورة كبيرة.

ثالثا: سياسات حصص الشركات:

إن المصدر الأساسى لتحقيق الاستقرار الاقتصادى بدون حاجة إلى تدخل حكومى ، هو استقرار حصص الشركات والمشروعات على مدار عدد من السنوات. أى عدم حدوث تقلب كبير فى أنشطة هذه المشروعات واستقرار الحصص التى يتم توزيعها على حملة الأسهم حيث أن استقرار هذه الحصص يساعد على تحقيق الاستقرار ويقلل من احتمالات التقلب فى النشاط الاقتصادى.

والسؤال هنا ، كيف يمكن لإيرادات ضرائب الدخل أن تحد من التقلبات الاقتصادية؟ ، وللإجابة عن هذا السؤال يمكن أن نستخدم الشكل التالى الذى يوضح آثار إيرادات الضرائب على الدخل ، على إنعاش أو تقييد النشاط الاقتصادى فى المجتمع.



شكل رقم (١/١٠)
ضريبة الدخل كأداة استقرار تلقائية فى النشاط الاقتصادى

يتم التعبير عن الناتج المحلي الاجمالى GDP على المحور الأفقى ، أما الموازنة العامة متمثلة فى الضرائب T والإنفاق الحكومى

G، فيتم التعبير عنها على المحور الرأسي. ولتسهيل التحليل ، لابد من أن نتذكر دائما نقطتين على جانب كبير من الأهمية:

الأولى : أن خط الإنفاق الحكومى يعبر عنه بخط مستقيم موازى للمحور الأفقى. حيث يفترض ثبات هذا الإنفاق - خاصة فى الأجل القصير - عند كل مستوى من مستويات الناتج المحلى. أى أن هذا الإنفاق يعتبر متغيراً مستقلاً عن هذا الناتج. وإذا زاد هذا الإنفاق كأحد بنود الحقن فى دورة التدفق الدائرى للدخل Circular Flow of Income ، فإن هذا سيؤدى إلى زيادة الدخل القومى بصورة متزايدة ، وفقا لمقدار المضاعف. وهذه الزيادة فى الإنفاق الحكومى ستؤدى إلى زيادة الطلب الكلى وبالتالى زيادة الناتج المحلى ، أى توسع دورة التدفق الدائرى للدخل.

الثانية : أن ميل خط الضرائب T يكون موجباً ، لأن إيرادات الدولة من هذه الضرائب تزيد كلما زاد الناتج المحلى الاجمالى ، ولهذا فإن T تعتبر متغيراً تابعاً للدخل القومى. ومن المعروف أن الضرائب تعتبر أحد بنود التسرب فى دورة التدفق الدائرى للدخل، فإن زيادة هذه الضرائب تقلل من الطلب الكلى وبالتالى انخفاض الناتج المحلى الإجمالى ، أى انكماش دورة التدفق الدائرة للدخل.

ونبدأ فى شرح الشكل السابق ، انطلاقا من نقطة توازن الموازنة E ، حيث تتساوى الإيرادات العامة متمثلة فى الضرائب T مع النفقات العامة G. وعند حدوث تغير فى T أو G أو الاثنين معاً سوف يحدث أما فائض فى الموازنة أو عجز فيها وتفصيل ذلك.

١- عند زيادة الناتج من GDP_0 إلى GDP_1 ، فإن ذلك سيؤدى إلى

زيادة حصيلة الدولة من الضرائب على الدخل والتي تخلق بدورها فائضاً في الموازنة T > G (هذا بفرض ثبات الإنفاق الحكومي). وحيث T هي تسرب و G حقن فإن زيادة التسربات عن الحقن سيؤدي في النهاية إلى انكماش في النشاط الاقتصادي يؤدي إلى كبح جماح الآثار التوسعية ومن الممكن أن يرجع بالاقتصاد إلى حالة التوازن بصورة تلقائية.

٢- عند انخفاض الناتج من GDP_0 إلى GDP_2 ، فإن ذلك سيؤدي إلى انخفاض حصيلة الدولة من الضرائب على الدخل والتي تخلق بدورها عجزاً في الموازنة العامة G>T [هذا بفرض ثبات الإنفاق الحكومي]. وحيث أن العجز يعني أن زيادة الحقن عن التسرب ، فإن الأثر الصافي لهذا العجز سيكون توسع التدفق الدائرة للدخل. بما يساعد على التخفيف من حدة الكساد في المجتمع.

وبطبيعة الحال ، فإن حجم الفائض أو العجز في الموازنة العامة سيتوقف في هذه الحالة على ميل أو انحدار الخط T. وهذا الميل يتوقف إلى حد كبير على هيكل الضرائب وتطويره. وكلما كانت حصيلة هذه الضرائب أكبر ، كلما زادة الآثار الاستقرارية التلقائية لأداة الضرائب وزادت قدرة هذه الأداة على مواجهة آثار التقلبات الاقتصادية.

١٠/٥/٢- السياسة المالية المخططة:

بطبيعة الحال ، ليس كل الأنشطة المالية تحدث بصورة تلقائية. حيث أن هناك بعض الأنشطة تتم بواسطة الحكومة وتكون مخططة ومقصودة لتحقيق أهداف معينة ولمواجهة وضع معين بغرض تصحيح هذا الوضع أو التأثير عليه. وهذه السياسات المالية المقصودة، تعكس الاتجاه الحديث نحو التوسع في دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار

الاقتصادى بجانب السياسة النقدية.

ويمكن تعريف هذه السياسة المالية المخططة أو المقصودة، بأنها مجموعة الإجراءات والقرارات التى تتخذها الحكومة للتأثير على الضرائب والإنفاق العام بغرض تحقيق أهداف محددة أهمها تحقيق الكفاءة ورفع معدل النمو المرغوب فيه. وتعنى الكفاءة تحقيق الاستقرار عند مستوى التوظف الكامل Full Employment بما يؤدى إلى التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية فى المجتمع.

أما رفع معدل النمو فيتحقق من خلال تشجيع دوافع العمل وزيادة الادخار والاستثمار وبالتالى تحقيق زيادة مستقرة فى الناتج المحلى وفى متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى Per Capita GDP ، وبطبيعة الحال فإن كل هدف من هذين الهدفين يدعم الهدف الآخر.

ومن ناحية أخرى ، يشير التاريخ الاقتصادى ، إلى أن السياسة المالية قد تطورت فى السنوات الأخيرة من خلال اتجاهين:

الأول: جانب الطلب للسياسة المالية.

الثانى: جانب العرض للسياسة المالية.

أولا: جانب الطلب للسياسة المالية : Demand-Side Fiscal Policy

ظهر الاهتمام بجانب الطلب للسياسة المالية ، كنتيجة مباشرة لأفكار كينز ، خاصة حدوث الفجوات الانكماشية Recessionary Gap والتى ترجع بصفة أساسية لعدم كفاية الطلب الكلى فى المجتمع. ولقد أوضح كينز أن السياسة المالية المطلوبة لمواجهة الفجوات الإنكماشية يجب أن تختلف عن تلك السياسة المالية المطلوبة لمواجهة التضخم وتفصيل ذلك كما يلى:

١- **خلال فترات الكساد أو الإنكماش:** نجد أن الهدف الذى يسعى اليه

الاقتصاد هو زيادة الطلب الكلى إلى مستوى التوظف الكامل. من هنا يجب أن تتبع سياسة مالية توســعية Expansionary Fiscal Policy وذلك لمواجهة الفجوات الانكماشية. والسؤال الذى يفرض نفسه هنـا كيف يتم زيادة الطلب الكلى؟ الإجابة تتلخص فى أما زيادة الإنفـاق الحكومى (+ G ↑) أو انخفاض معدل الضرائب (–↓ T) أو الاثنين معا.

٢- **خلال فترات التضخم:** نجد أن الهدف هو تخفيض الطلب الكلى إلـى مستوى التوظف الكامل وذلـك بإتبـاع سياسـة ماليـة إنكماشـية Contractionary Fiscal Policy لمواجهـة الفجـوة التضـخمية Inflationary Gap. ويتحقق ذلك أما بتخفيض الإنفاق الحكومى أو بزيادة معدلات الضرائب أو الأثنين معا.

وقبل توضيح كيف تستخدم السياسات المالية لمواجهة الفجوات الانكماشية والتضخمية باستخدام الأشكال البيانية ، يجـب أن نتـذكر أن الطلب الكلى AD هو عبارة عن كمية الناتج التى تتم بواسطة قطاعـات الاقتصاد القومى مرجحة بمتوسط المستوى العام للأسعار. ويعبر عن ذلك بالمعادلة التالية:

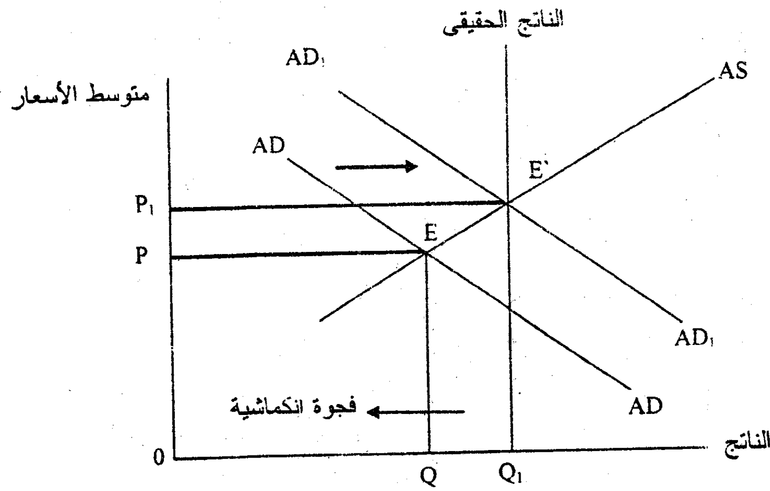
$$AD = C + I + G + X - M$$

أو:

$$AD = C + I + G + NX$$

حيث تشير C إلى الاستهلاك و I إلـى الاسـتثمار و G إلـى الإنفاق الحكومى ، بينما يشير NX (X – M) إلى صافى الصـادرات أو صافى التعامل مع العالم الخارجى.

١- **لمواجهه الفجوه الانكماشيه:** يمكن ان نستخدم الشـــكل البيـــانى التالى:



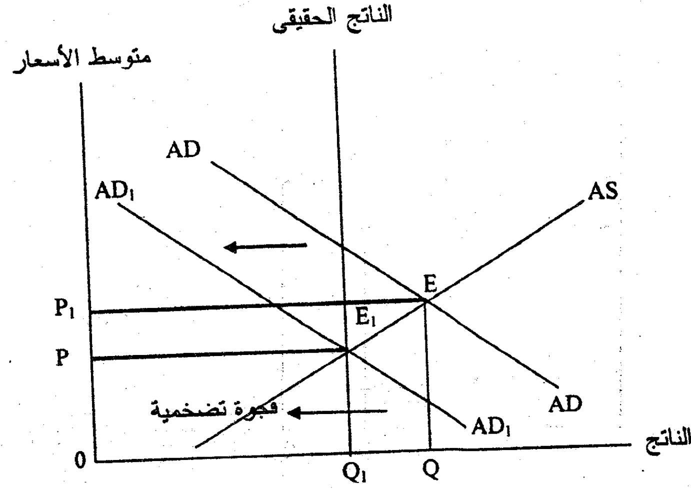
شكل رقم (٢/١٠)

جانب الطلب للسياسة المالية لمواجهة الفجوة الانكماشية

لمواجهة هذه الفجوة الانكماشية ، فإن الدولة تهـــدف إلىزيـــادة الطلب الكلى بما يؤدى إلى انتقال منحنى الطلب الكلى من AD إلى AD_1 نحو اليمين. ويمكن أن يتحقق هذا الانتقال من خـــلال زيـــادة الإنفـــاق الحكومى أو تخفيض معدلات الضرائب على الدخول بما يؤدى إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكى والاستثمارى. كما يمكن أن تتبع الأداتين فى نفـــس الوقت (زيادة الإنفاق الحكومى وتخفيض معدلات الضرائب). ومع محاولة القضاء على هذه الفجوة الانكماشية من خلال زيادة الطلب الكلى . فـــإن

هذا سيؤدى بالضرورة إلى ارتفاع الأسعار من P إلى P_1.

٢- لمواجهة الفجوة التضخمية، يمكن أن نستخدم الشكل التالى:



شكل رقم (٣/١٠)

جانب الطلب للسياسة المالية لمواجهة الفجوة التضخمية

لمواجهة هذه الفجوة التضخمية ، فإن الدولة تهدف إلى تخفيض الطلب الكلى بما يؤدى إلى إنتقال منحنى الطلب الكلى من AD إلى AD_1 نحو اليسار. ويمكن أن يتحقق هذا الانتقال من خلال تخفيض الإنفاق الحكومى أو رفع معدلات الضرائب على الدخول بما يؤدى إلى إنخفاض الإنفاق الاستهلاكى والاستثمارى. كما يمكن أن نتبع الاداتين فى نفس الوقت (نقص الإنفاق الحكومى ورفع معدلات الضرائب) ومع محاولة القضاء على هذه الفجوة التضخمية من خلال تخفيض الطلب الكلى ، فإن

هذا سيؤدى بالضرورة إلى انخفاض الأسعار من P إلى P_1.

ثانيا: جانب العرض للسياسة المالية:

Supply-Side Fiscal Policy

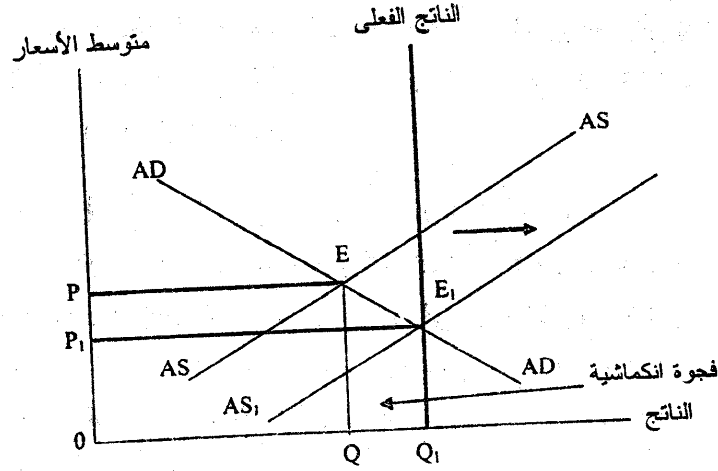
يركز المنهج الجديد للسياسة المالية ، على استغلال التغيرات التى يمكن أن تحدث فى معدلات الضريبة (بجانب المعايير الأخرى) للتأثير على جانب العرض الكلى. فقد أوضح كثير من الدراسات الاقتصادية، أن جميع المشروعات عند تقديرها للتكاليف المتوقعة تأخذ فى الحسبان الضرائب المتوقع سدادها بواسطة هذه المشروعات. أى أن الضرائب تعتبر جزءاً من التكاليف مثلها فى ذلك مثل بقية بنود التكلفة مثل الأجور وأسعار المواد الخام وغيرها.

إن زيادة الضرائب باعتبارها أحد بنود التكلفة ، سيؤدى إلى انخفاض العرض الكلى وانتقال منحنى العرض الكلى AS إلى اليسار والعكس فإن انخفاض هذه الضرائب سيؤدى إلى زيادة العرض الكلى وانتقال منحنى العرض الكلى نحو اليمين. وهذا الانتقال فى منحنى العرض الكلى سواء جهة اليمين أو جهة اليسار يمثل أساس السياسة المالية التى تعتمد على جانب العرض.

ويمكن لهذه السياسة أيضاً إما أن تكون سياسة انكماشية أو سياسة تضخمية. فعلى سبيل المثال ، نفترض حدوث زيادة التكاليف الخاصة بالمشروعات ، بسبب الارتفاع الحاد فى الأسعار العالمية لمدخلاتها (مثل ارتفاع الأسعار العالمية للبترول) إن الارتفاع فى التكلفة يسبب انخفاضاً فى العرض الكلى فى المجتمع ، بما يؤدى إلى انتقال

منحنى العرض الكلى جهة اليسار. ويعكس هذا الانتقال حدوث فجـوات إنكماشية يمكن أن تستخدم فى مواجهـة بعـض الضـغوط التضـخمية. والعكس يحدث انخفاض التكلفة. ويمكن أن نفصل ذلك باستخدام الأشكال البيانية على النحو التالى:

١- يوضح الشكل التالى محاولة القضاء على الفجوة الإنكماشية باستخدام جانب العرض للسياسة المالية.



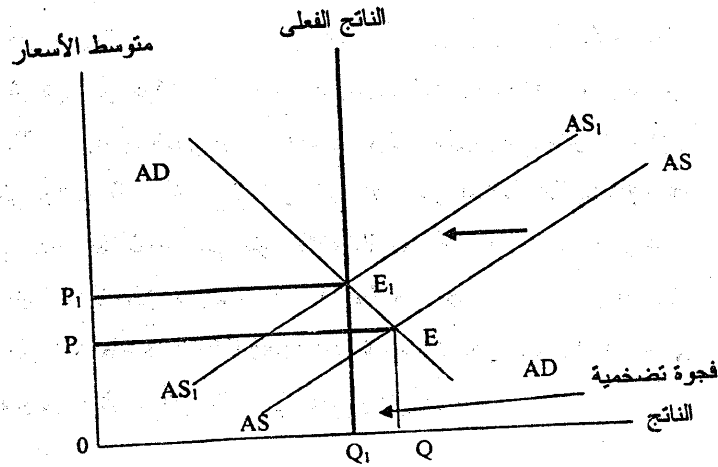
شكل رقم (٤/١٠)

جانب العرض للسياسة المالية لمواجهة الفجوة الانكماشية

من الشكل السابق ، نجد أن الزيادة فى النفقـة يترتـب عليهـا حدوث فجوة انكماشية. ولمواجهة هذه الفجوة يمكن أن نسـتخدم جانـب العرض للسياسة المالية ، حيث يمكن على سبيل المثال تخفيض معـدلات

الضرائب المفروضة على نشاط المشروعات بما يؤدى إلى انخفاض تكلفة الإنتاج. ويترتب على هذا الانخفاض انتقال منحنى العرض الكلى من AS إلى AS_1 جهة اليمين ، أى زيادة الناتج من Q إلى Q_1. ومع محاولة القضاء على هذه الفجوة الإنكماشية من خلال زيادة العرض الكلى، فإن هذا سيؤدى بالضرورة إلى انخفاض الأسعار من P إلى P_1.

٢- يوضح الشكل التالى ، محاولة القضاء على الفجوة التضخمية باستخدام جانب العرض للسياسة المالية ، حيث يحدث عكس ما حدث فى النقطة السابقة.



شكل رقم (١٠/٥)

جانب العرض للسياسة المالية ومواجهة الفجوة التضخمية

يتضح من الشكل السابق ، أنه عند انخفاض التكلفة ، فإن هذا الانخفاض سيؤدى إلى زيادة العرض الكلى وحدوث فجوة تضخمية ،

ولمواجهة هذه الفجوة يمكن أن نستخدم جانب العرض للسياسة المالية من خلال رفع معدلات الضرائب المفروضة على نشاط المشـــروعات، بمـــا يؤدى إلى ارتفاع التكلفة. ويترتب على هذا الارتفـــاع ، انتقـــال منحنـــى العرض الكلى من AS إلى AS_1 جهة اليسار، إلى انخفاض الناتج من Q إلى Q_1 ، ومع محاولة القضاء على هذه الفجوة التضخمية ، من خـــلال تخفيض العرض الكلى ، فإن هذا سيؤدى بالضرورة إلى ارتفاع الأسعار من P إلى P_1.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يصعب أن نفصل بـــين السياســـات المالية التى تعتمد على جانب الطلب عن تلك السياسات التى تعتمد علـــى جانب العرض. حيث أن سياسات الحكومة التى تركز على جانب الطلب تؤثر فى نفس الوقت على جانب العرض والعكس صحيح. فعلى ســبيل المثال ، نجد أن التغير فى معدلات الضرائب على أرباح الشركات، تؤثر على جانب طلب القطاع الخاص على الاستثمار (جانب الطلب) بالإضافة إلى تأثير هذا التغير على بنود التكلفة للمشروعات (جانـــب العـــرض). وعليه عندما نحلل السياسات المالية الحكومية يجب أن نأخذ فى الاعتبار الآثار المختلطة Mixed Effects لهذه السياسات على جانبى الطلب الكلى والعرض الكلى وتأثير ذلك على الناتج وعلى الأسعار.

والخلاصة من العرض السابق ، أن الأفكار عن دور السياســـة المالية وأهميتها فى التأثير على النشاط الاقتصادى ، قد ظهرت فى نهاية الأربعينيات من القرن الماضى من خلال ما يعرف بالاقتصاد الكينـــزى.

وقد وجد هذا الاقتصاد قبولاً من جانب كثير من الاقتصاديين وتطور هذا الفكر ، خاصة أن الأفكار الخاصة بقدرة المجتمع على التصحيح الذاتى فى مواجهة التقلبات الاقتصادية (الفكر الكلاسيكى) لم تثبت صحتها من الناحية الواقعية. من هنا ظهرت أهمية السياسة المالية – الإنفاق الحكومى والضرائب – فى التأثير على النشاط الاقتصادى لمواجهة الفجوات الانكماشية والتضخمية بما يحقق الاستقرار الاقتصادى فى المجتمع ويؤدى إلى رفع معدل النمو الاقتصادى ككل.

٦/١٠ – مشكلات السياسة المالية :

اتضح لنا من العرض السابق ، أن الدولة يمكن أن تتبع سياسة مالية تهدف إلى مواجهة الفجوة الإنكماشية ، بالعمل على زيادة الطلب الكلى أو العرض الكلى أو الاثنين معاً. وهذا الانتقال يتحقق من خلال الضرائب أو الإنفاق الحكومى. كما يمكن استخدام نفس الأدوات لمواجهة الفجوة التضخمية، بالعمل على خفض الطلب الكلى أو العرض الكلى أو الأثنين معاً.

إلا أن الواقع يشير إلى وجود العديد من الصعوبات الاقتصادية والسياسية التى تعوق تحقيق تأثير السياسة المالية للحكومة ، أى أن وجود هذه الصعوبات يقلل من فاعلية السياسة المالية. وهنا نفرق بين أربعة أنواع من هذه المشكلات يمكن تلخيصها فيما يلى:

١– مشكلات اتخاذ القرارات المالية (الاختيارات ، التوقعات ، التوقيت).

٢– مشكلات التنبؤ بالآثار على مستوى الأسعار.

٣– مشكلات المزاحمة المالية.

٤- مشكلات التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية.

١٠/٦/١- اتخاذ القرارات المالية:

(الاختيارات ، التوقعات ، التوقيت)

حيث أن السياسة المالية تتعامل مع جانب الإنفاق الحكومى وجانب الضرائب ، ولأهمية هذين الجانبين فى المجتمع ككل ، فإن قرارات السياسة المالية تتطلب اعتمادها من السلطة التشريعية (مجلس الشعب فى مصر). وأهم ما يواجه صانعى السياسة المالية فى هذا الصدد ما يلى:

١- اختيار السياسة المناسبة.

٢- توقعات نقاط التحول الدائرية.

٣- التوقيت وفترات الإبطاء.

أولا: اختيار السياسة المناسبة:

يمكن القول أن زيادة الإنفاق الحكومى وتخفيض الضرائب ، من المتوقع أن يكون لهما نفس الأثر التوسعى على الناتج المحلى. كما أن نقص الإنفاق الحكومى وزيادة الضرائب ، من المتوقع أن يكون لهما نفس الأثر الانكماشى على هذا الناتج. ولكن نفترض أنك أحد صانعى السياسة المالية فى الدولة ، فأى من السياستين سوف تتبع ، هل تستخدم جانب الإنفاق أم جانب الضرائب؟ إن الإجابة على هذا السؤال تعتمد إلى حد كبير على الحجم النسبى للحكومة داخل الاقتصاد. فإذا كانت الحكومة تلعب دوراً كبيراً فى النشاط الاقتصادى وترغب فى تدعيم هذا الدور أو زيادته ، فسوف تشجع المعايير التى تعتمد على الإنفاق الحكومى. فقد

ترى زيادة الإنفاق الحكومى على السلع الاجتماعية لمواجهة الفجوة الانكماشية، كما قد تؤيد زيادة الضرائب لمواجهة الفجوة التضخمية.

والعكس ، إذا اعتقدت أن الحكومة فعلاً تلعب دوراً كبيراً فى النشاط الاقتصادى ولكنك ترغب فى تشجيع القطاع الخاص وتقليل دور الدولة فى هذا النشاط ، فسوف تدعم الاتجاه نحو تقليل قدر الدولة وتشجيع دور القطاع الخاص فى المجتمع. وهنا تؤيد تخفيض الضرائب لمواجهة الفجوة الانكماشية وتخفيض الإنفاق الحكومى لمواجهة الفجوة التضخمية.

معنى هذا أن هناك مشكلة تواجه صانعى السياسة المالية وهى اختيار السياسة المالية الملائمة ، سياسة الإنفاق أم سياسة الضرائب.

ثانيا: التنبؤ بنقاط التحول الدائرى:

إن التوقع الدقيق لحدوث الدورات التجارية ، يعتبر أمراً صعباً، حيث يستطيع الاقتصاديون فقط شرح أسباب هذه الدورات ولماذا حدثت الدورات التجارية من كساد أو رواج ، ولكن بعد حدوثها. حتى لو اعتقد البعض وجود أدوات متقدمة مثل نماذج التوقعات وأجهزة الكمبيوتر، إلا أن التوقع بحدوث هذه الدورات ما زال أمراً صعباً. كما أن هناك صعوبة فى معرفة أو التنبؤ بحدوث نقاط التحول الدائرى Cyclical turning paints فى هذه الدورات. ويقصد بها نقاط التحول من الرواج إلى الانحسار ثم الانكماش والعكس.

وبطبيعة الحال، فإن محاولات اختيار السياسات المالية الملائمة والتنبؤ بآثار هذه السياسات ، يتطلب التنبؤ الدقيق بحدوث الدورات التجارية ونقاط التحول فى هذه الدورات. وحيث أن هناك صعوبة فى

التنبؤ بحدوث نقاط التحول ، فإن هذا يؤدى إلى صعوبة التنبؤ بآثار السياسات المالية وصعوبة اختيار الملائم منها.

ثالثا: حساب الوقت وفترات الإبطاء:

يعتبر حساب الوقت الذى تستغرقه كل مرة من مراحل الدورات التجارية ، أمراً فى غاية الصعوبة بسبب وجود العديد من فترات الإبطاء Lays. وهناك ثلاثة أنواع من فترات الإبطاء أو التأخير.

النوع الأول : فترة التعريف أو تحديد الهوية: Identification lag

وغالبا ما تستغرق عدة شهور قبل التعرف على السياسة التى ستتبع بواسطة الحكومة والتعرف على نقطة التحول التالية. وخلال هذه الشهور قد تتفاقم الفجوات الانكماشية أو التضخمية.

النوع الثانى : فترة الإبطاء الخاصة باتخاذ القرار: Action lag

فحتى لو أمكن تحديد فترة الإبطاء السابقة والتى قد تستغرق عدة شهور ، هناك فترة ابطاء لاتخاذ القرار من جانب السلطة التشريعية (فترة المناقشات وإجراء التعديلات ..الخ) ، كل هذا قد يستغرق وقت ، يمثل فترة ابطاء أخرى، من الممكن أن تساعد على تفاقم الفجوات الانكماشية أو التضخمية.

النوع الثالث : فترة الآثار : Effects lag

بعد اتخاذ القرار باعتماد الموازنة العامة بعد إجراء التعديلات فيها ، هناك فترة لابد أن تمر حتى

تظهر آثار السياسات المتبعة. وهذه الفترة قد تستغرق عدة شهور وقد يصل الأمر إلى سنة أو أكثر للتعرف على هذه الآثار.

وقد قدرت بعض الدراسات أن هذه الفترات الثلاثة قد تستغرق فى مجموعها فترة تتراوح ما بين سنتين أو ثلاث سنوات.

١٠/٦/٢ – التنبؤ بالآثار على مستوى الأسعار:

المصدر الثانى لمشكلات السياسة المالية ، يظهر نتيجة عدم التأكد من التبعيات التضخمية (الآثار على الأسعار) لانتعاش جانب الطلب فى المجتمع. فكما أوضحنا سابقا ، فإن السياسة المالية التوسعية ، التى تهدف إلى مواجهة الفجوة الانكماشية ، يعبر عنها فى انتقال منحنى الطلب الكلى نحو اليمين (شكل رقم ١٠/٢) ، يترتب عليها ارتفاع المستوى العام للأسعار، ويعتمد المدى الذى يحدث فيه هذا الارتفاع على ميل انحدار منحنى العرض الكلى فى المجتمع. وكلما كان هذا المنحنى أكثر انحداراً كلما أدى ذلك إلى مزيد من الارتفاع فى المستوى العام للأسعار.

وبالرغم من أن منحنى العرض الكلى ذو ميل موجب Upward Sloping ، إلا أن ميل انحدار هذا المنحنى غير معروف ويصعب التنبؤ به ، وبالتالى فإن أثر السياسة المالية التوسعية (فى مواجهة الفجوة الانكماشية) على الأسعار يصعب التنبؤ به. وعليه يقال أن هناك صعوبة فى معرفة التبعيات التضخمية للسياسة المالية التى تعتمد على انتعاش جانب الطلب.

٣/٦/١٠- الأثر التقييدى : المزاحمة المالية

من المشكلات الأساسية التى تواجه السياسة المالية ، خاصة تبعيات هذه السياسة ، هو معرفة أثر المزاحمة المالية لهذه السياسة. فعندما تقوم الحكومة بتمويل عجز الموازنة العامة فقد تقترض من الخزانة العامة أو تقترض من سوق المال من خلال بيع السندات الحكومية أو إصدار أذونات للخزانة بأسعار فائدة مرتفعة نسبياً. وهنا فإن الحكومة تزاحم (تنافس) القطاع الخاص فى أسواق المال ، بما يؤدى إلى ارتفاع أسعار الفائدة بما يؤدى إلى ارتفاع تكلفة الاقتراض ، وبالتالى انخفاض الاستثمار الخاص.

ولكن هل يحدث هذا التزاحم فى الواقع العملى؟ بمعنى هل فعلاً هناك علاقة طردية بين وجود العجز المالى وأسعار الفائدة؟ إن الدليل القاطع لوجود مثل هذه العلاقة قد لا يكون واضحاً ، فمنذ أوائل السبعينات من القرن الماضى ، هناك بعض الفترات التى كان بها علاقة طردية بين العجز المالى وأسعار الفائدة بحيث يصاحب وجود هذا العجز وزيادته ارتفاع أسعار الفائدة فى اسواق المال ويؤدى انخفاض هذا العجز (أو عدم وجوده)إلى انخفاض أسعار الفائدة ، ولكن هناك بعض الفترات الأخرى كان كل منها يتحرك فى اتجاه مختلف ، بمعنى وجود العجز المالى يصاحبه انخفاض أسعار الفائدة والعكس كان يحدث أيضا.

وقد قدمت العديد من الآراء لتوضيح الأسباب التى أدت إلى هذه النتائج المختلطة. ومن أهم هذه الأسباب وأكثرها إقناعاً هو "عولمة أسواق المال" Globalization Financial Markets ، حيث يمكن للحكومات

الاقتراض من أسواق المال العالمية لتمويل العجز المالى ، إلا أن تـأثير هذا الاقتراض على أسعار الفائدة العالمية يتوقف على حجم الدولة. فـإذا كانت الدولة صغيرة Small-Open Economy مثل الدول النامية ، فـإن اقتراضها من هذه الأسواق لن يكون له تأثير على أسعار الفائدة، أمـا إذا كانت الدولة المقترضة كبيـرة Large-Open Economy مثـل الـدول المتقدمة، فبطبيعة الحال سيؤدى هذا الاقتراض إلى ارتفاع أسعار الفائـدة العالمية.

١٠/٦/٤– التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية:

المشكلة الرابعة والأكثر أهميـة ، هـى أن السياسـة الماليـة تتم بجانب السياسة النقدية فى المجتمع ، وبالتـالى لابـد مـن التنسـيق بـين السياسـتين لإنجـاز أهـداف الكفـاءة والاسـتقرار والنمـو الاقتصادى.

والسؤال ما هو الدور الذى يمكن أن تلعبه كل مـن السياسـة المالية والسياسة النقدية ، وكيف يمكن التنسيق بينهما؟

هنا ، يمكن أن نفرق بين نوعين من السياسات تعكس التنسـيق بين السياسة النقدية والسياسة المالية.

السياسة الأولى: سياسة مالية توسعية ،وسياسة نقدية انكماشية.

Essay Fiscal policy and Tight Monetary policy

السياسة الثانية: سياسة مالية انكماشية وسياسة نقدية توسعية.

Tight Fiscal policy and Essay Monetary Policy

١- السياسة المالية التوسعية والسياسة النقدية الانكماشية:

تشمل السياسة المالية التوسعية زيادة الإنفاق الحكومى أو تخفيض الضرائب أو الاثنين معا. وتؤدى هذه السياسة إلى خلق ضغوط تضخمية ملموسة. ولمواجهة أو التخفيف من حدة هذه الضغوط تتبع الحكومة سياسة نقدية انكماشية من خلال خفض معدل نمو النقود ، بما يؤدى إلى ارتفاع أسعار الفائدة وبالتالى انخفاض الاستثمارات وبالتالى انخفاض الناتج المحلى.

وبطبيعة الحال، إذا كان الأثر الانكماشى للسياسة النقدية يفوق الأثر التوسعى للسياسة المالية ، فإن هذا يجعل المجتمع يتجه نحو الكساد.

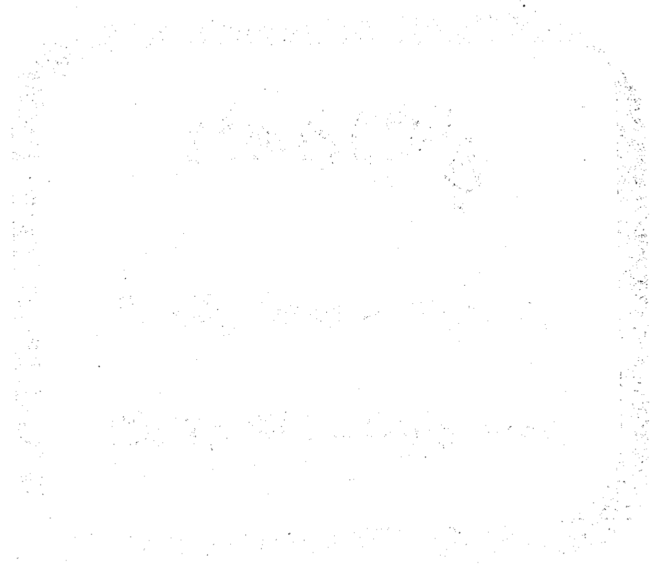
٢- السياسة المالية الانكماشية والسياسة النقدية التوسعية:

والعكس ، فإن هذه السياسة تشمل سياسة مالية إنكماشية من خلال تخفيض الإنفاق الحكومى أو رفع الضرائب أو الاثنين معاً. ولتعويض هذه السياسة الانكماشية ، وحتى لا يتجه المجتمع نحو الكساد، تتبع الحكومة سياسة نقدية توسعية بهدف تعويض أثر السياسة المالية وذلك من خلال زيادة عرض النقود وانخفاض أسعار الفائدة بما يؤدى إلى زيادة الاستثمار وبالتالى زيادة الناتج المحلى.

الفصل الثاني

الإصلاح الضريبي وبرنامج

الإصلاح الإقتصادي في مصر



الفصل الثاني

الإصلاح الضريبي وبرنامج

الإصلاح الإقتصادي في مصر

١/١١- مقدمـــة :

أخذت الدولة منذ قيام ثورة ٢٣ يوليـــو ١٩٥٢ علـــى عاتقهـــا مسئوليات كبيرة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتاعية الأمر الذى أدى إلى مزيد من تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى ، لقد اعتمدت الدولة على ملكيتها لكافة أدوات الإنتاج عن طريق ما قامت به من تأميم للعديـــد من المشروعات المقامة سواء أكانت مملوكة للقطاع الخاص المحلـــى أو الأجنبى معتمدة فى ذلك على أسلوب التخطيط المركزى، الأمر الذى دعم من البيروقراطية وعدم الاعتماد على قوى السوق (العرض والطلب) فى إدارة النشاط الاقتصادى ، لقد أدى هذا الأمر إلى عزل الاقتصاد المصرى عن العالم الخارجى وفرضت الدولة المزيد من إجراءات الحماية للنشـــاط الإنتاجى المحلى ، الأمر الذى أدى إلى إضعاف قـــدرة الاقتصـــاد علـــى المنافسة فى الأسواق العالمية.

ومن هنا ظهر العديد من المشاكل فى الاقتصاد المصرى نذكر منها:

١- تفاقم العجز فى ميزان المدفوعات ، حيث أن الدولـــة كانـــت تتبـــع سياسة الإحلال محل الواردات والتى تعتمد على استيراد العديد مـــن مستلزمات الإنتاج من الخارج والتى لا يتم إنتاجها محليا ، إضـــافة إلى أن هدف الدولة كان يعتمد فى التصنيع علـــى ســـد احتياجـــات

السوق المحلى بصفة أساسية ، الأمر الذى أضعف من قدرة مصر على التصدير ، فترتب على ذلك تفاقم العجز فى الميزان التجارى بصفة خاصة وميزان المدفوعات بصفة عامة خاصة مع زيادة الاعتماد على الاستدانة من الخارج.

٢- تفاقم مشكلة المديونية الخارجية حيث بدأت مصر تعانى من أزمة المديونية بعد صدمة البترول الأولى عام ١٩٧١ حيث ارتفع الدين الخارجى لمصر من ١٨٠١ مليون دولار عام ١٩٧٢ إلى ٢٠٣٥ مليون دولار عام ١٩٧٣ ثم إلى ١٢٦٩٨ مليون دولار عام ١٩٧٧ ، وتفاقمت الأزمة بشكل كبير فى الثمانينات.

٣- انخفاض كل من الناتج القومى ومعدلات الإدخار والاستثمار.

٤- انخفاض دور القطاع الخاص وتخلف معدلات سوق المال.

٥- ارتفاع معدلات التضخم فى السوق المصرى والذى وصل فى بعض السنوات إلى ٢٥%.

٦- زيادة العجز فى الموازنة العامة للدولة ، وذلك لتزايد النفقات عن الإيرادات الخاصة بالموازنة وكان يتم تمويل هذا العجز عن طريق طبع البنكنوت.

٧- ارتفاع أسعار الفائدة بشكل كبير وعدم استقرارها الأمر الذى أدى إلى انخفاض الاستثمار.

٨- تذبذب أسعار الصرف للعملات الأجنبية مقابل الجنيه المصرى الأمر الذى أدى إلى عدم استقرار معاملات التجارة الخارجية.

لقد دعت المشاكل السابقة الذكر إلى ضـــرورة تبنـــى مصـــر لسياسة الإصلاح الاقتصادى وذلك بالاتفاق مع صـــندوق النقـــد الـــدولى ومساعدة البنك الـــدولى ، وقبـــل التطـــرق إلـــى إجـــراءات الإصـــلاح الاقتصادى، يتم القاء نظرة على العلاقة بين مصر وصندوق النقد الدولى.

١/١/١١- مفهوم سياسة الإصلاح الاقتصادى:

- إن المفهوم العام لسياسة الإصـــلاح الاقتصـــادى يمكـــن أن يعـــن أى إجراءات تتخذها الحكومة تساهم فى تشكيل سلوك النشاط الاقتصـــادى على أساس آليات السوق الحر ، ويمكن أن تتزاوج هذه الإجراءات من تحرير الأسعار فى قطاع معين إلى بيع وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص أو ما يطلق عليه الخصخصة Privatization.

- لقد حدد البنك الدولى فى تقرير نشر عن التنمية فى دول العـــالم عـــام ١٩٨٨ مفهوم وحدود ومجال عملية الإصلاح الاقتصادى علـــى أنهـــا تحتوى على المتغيرات الاقتصادية الكلية والجزئية ، وتشـــمل عمليـــة الإصلاح القطاع العام والمركزى والحكومى ، وأيضا المحليات والمنافع العامة المملوكة للدولة.

- والتعريف الأكثر شمولا أن عملية الإصلاح الاقتصادى تحتـــوى علـــى تغيرات جذرية فى منهج الدولة السياسى والاقتصادى والاجتاعى بحيث تشتمل هذه السياسة على ديموقراطية سياسية وحرية اقتصادية تـــؤدى إلى تغير فى سلوك الأفراد ووحدات الإنتاج والخدمات.

- ويوجد بعض الملاحظات على مفهوم سياسة الإصلاح الاقتصادى يمكن إيجازها فيما يلى:

١- لاشك أن سياسة الإصلاح الاقتصادى والتغيرات المصاحبة لها مـــن

حيث المدى والمجال والعمل تتأثر بطبيعة الحال بالظروف السياسية والتاريخية للدولة ، لذلك يجب أن يكون جليا أن سياسة الإصلاح الاقتصادى لا تعن اطلاقا أن صلاحية تنفيذها تحتم أن يشتمل تطبيق هذه السياسة على كل عناصرها ، حيث يمكن استخدام أحد أجزاء أو عناصر هذه السياسة فى قطاع معين أو فى مرحلة محددة دون الأخرى ، ولكن الذى يجب أن نتأكد منه أن الإدارة السياسية فى توافق وعدم تعارض أو تناقض فى استيعاب وتنفيذ سياسة الإصلاح الاقتصادى.

٢- يجب أن يمتد نطاق سياسة الإصلاح الاقتصادى ليشمل على تصحيح آليات القطاع الخاص وزيادة أهميته النسبية وإصلاح القطاع العام وتحديده من القيود والمعوقات.

٣-إن التغير يعتبر أحد نواميس الحياة ، فالنظريات والنظم والقوانين فى تغير مستمر وهذا ينطبق على النظرية الاقتصادية والنظم السياسية والاقتصادية ، ومن هذا المنطلق نجد أن سياسة الإصلاح الاقتصادى تعتبر عملية مستمرة ، ذلك أن تبنى هذه السياسة لا يجب أن يكون بصورة مؤقتة ولكن يجب أن تكون ذات طابع دائم ومستمر ويواكب المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التى تظهر فى كل مرحلة من مراحل التنمية والإصلاح.

٤-أن مجال سياسة الإصلاح الاقتصادى يجب أن يتسع حسب أولويات منطقية وبعلاقات وتشابك وبترابط مدروس ونسق متكامل ومنطقى حيث أن الإسراع بعملية الإصلاح الشامل بدون تمهيد أو إعداد كاف يمكن أن يحقق نتائج غير مرضية.

٥-طالما عملية الإصلاح الاقتصادى متغيرة ومتطورة ، فإنها يجب أن تستخدم أدوات ومعايير ديناميكية تتناسب مع المد والجذر والتفاعل الذى يحدث فى عملية الإصلاح والذى يتأثر بطبيعة الحال بالظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التى توجد فى كل مرحلة من مراحل التنمية.

٦-إن نجاح سياسة الإصلاح والتحرر الاقتصادى أو فشلها يعتمد إلى حد كبير على قدرة وكفاءة الجهاز السياسى فى الدولة والكوادر الفنية المتخصصة التى تقود وتتولى عملية التحول الاقتصادى والاجتماعى والسياسى إلى توازنات جديدة تستخدم معايير آليات السوق الحر ، وزيادة الأهمية النسبية للملكية الخاصة والقطاع الخاص فى القطاع الإنتاجى والخدمى ، كما تعتمد أيضا على مدى استجابة شرائح المجتمع المختلفة المستفيدة من القطاع الحكومى للتغير والتحول نحو التخصيصية واستخدام آليات السوق.

٢/١/١١- مراحل الاصلاح الاقتصادى:

مرت سياسة الإصلاح الاقتصادى بمرحلتين يمكن تلخيصهما فيما يلى:

- المرحلة الأولى:

اشتملت هذه المرحلة على حوار ونقاش نظرى وعملى فى أول الثمانينات وتناولت أهمية سياسة الإصلاح الاقتصادى فى دفع وانعاش اقتصاديات الدول المختلفة فى كل الأنماط والنماذج الاقتصادية ، بمعنى أنها فى أوائل الثمانينات كانت هذه المرحلة موجهة لمناقشة النموذج الاقتصادى الحر وآليات السوق وحرية التجارة كأساس لإصلاح وتحرير

ودفع الاقتصاديات التى انتهجت فى الفترة السابقة أساليب التوجيه الاقتصادى والتخطيط الاقتصادى المركزى. ثم انتقلت فى منتصف الثمانينات من مرحلة النقاش والحوار عن أهمية هذا النموذج الاقتصادى وآليات السوق ، وحتمية استخدامه كأساس نظرى للسياسة الاقتصادية العامة ، إلى تحديد أهداف هذه السياسة ، وبدأ تطبيق هذا النموذج على أساس مجموعة من الأهداف ومدى أو حزمة من الأدوات قد تختلف من دولة إلى أخرى.

- المرحلة الثانية:

مع بداية التسعينات بدأت مرحلة تحديد مدى انتشار هذه السياسة وتقسيم النتائج والآثار الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للمرحلة الأولى لسياسة الإصلاح الاقتصادى ، بمعنى آخر تنمو اقتصاديات بعض الدول التى انتهجت هذه السياسة فى مرحلة ما يطلق عليه سياسة الإصلاح الاقتصادى فى الميزان ، أى موازنة بين ايجابياتها وسلبياتها.

٣/١/١١- أهداف سياسة الإصلاح الإقتصادى:

هناك مجموعة من الأهداف سعت سياسة الإصلاح الاقتصادى إلى تحقيقها ، ومنها ما يلى:

١- تصفية بعض وحدات القطاع العام التى لا تستطيع الدولة إدارتها بكفاءة لصالح القاعدة العريضة من السكان.

٢- تشجيع القطاع الخاص لكى يأخذ دور إيجابى وتتزايد أهميته النسبية فى الاقتصاد القومى لتحقيق أهداف الإنتاج والعمالة.

٣- محاولة التوزيع السليم للموارد من خلال آليات السوق الحرة.

٤- التوسع فى قطاع التصدير وتشجيع هذه القطاع لدخول المنافسة الدولية.

٥- الحد من هجرة رؤوس الأموال وتشجيع الاستثمار الأجنبى.

٦- خفض الدين الخارجى والإقلال من ضغوط خدمة الدين على الاقتصاد القومى.

٧- تحسين أداء قطاع المال والجهاز المصرفى.

٨- تحرير الأسعار والأخذ فى الاعتبار الأسعار العالمية وتحسين آليات السوق وتدعيم سوق المال.

٩- تهيئة مناخ الاستثمار العام فى الدولة وعمل الإصلاحات التشريعية والإدارية.

٤/١/١١- سياسات تنفيذ برنامج الأصلاح الإقتصادى:

هناك مجموعة من السياسات بأدواتها المختلفة واللازمة لتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى ويتطلب تنفيذ البرنامج ضرورة تطبيق مجموعة من السياسات تنحصر فى التالى:

١- السياسات المالية والنقدية والائتمانية اللازمة للسيطرة على جانب الطلب الكلى فى المجتمع وتخفيض عجز الموازنة العامة للدولة ومعدل التضخم.

٢- مجموعة من السياسات اللازمة لزيادة العرض الكلى من السلع والخدمات فى المجتمع من خلال رفع كفاءة القطاعات الإنتاجية.

٣- مجموعة من السياسات والبرامج اللازمة للقضاء على البيروقراطية وعلاج أوجه القصور فى الناحيتين التنظيمية والإدارية.

٤- مجموعة من السياسات اللازمة لتخفيض الآثار الاجتماعية السلبية

لبرنامج الإصلاح الاقتصادى.

٥- مجموعة ن الإجراءات والسياسات اللازمة لتحرير قطاع التجارة الخارجية من القيود التى تعوق حركة التجارة فيما بين الدول.

٦- مجموعة من الإجراءات اللازمة لتشجيع الاستثمار وزيادة مساهمة القطاع الخاص فى النشاط الاقتصادى.

أولا : السياسات المالية والنقدية والائتمانية:

فى ظل هذه السياسات تم اتخاذ وتنفيذ مجموعة من الإجراءات هى:

١- تحرير أسعار الصرف وتحديدها وفقا لقوى العرض والطلب.

٢- تحرير أسعار الفائدة.

٣- رفع أسعار الفائدة على الودائع بالجنيه المصرى لتشجيع المدخرين على ادخار ما بحوزتهم من نقود.

٤- التحكم فى السقوف الائتمانية للقطاع الخاص ، وذلك منذ شهر أكتوبر ١٩٩٢ تم الغاء الحدود الكمية المفروضة على البنوك عند تقديمهم قروض للقطاع الخاص وحتى تلك الحدود التى طبقت منذ عام ١٩٩١.

٥- السماح لشركات الصرافة بالتعامل فى سوق الصرف الأجنبى شراءاً وبيعاً وبالشكل الذى أدى إلى زيادة المعروض من الصرف الأجنبى.

٦- قيام البنك المركزى بتطبيق بعض الأدوات النقدية والائتمانية مثل نسبة الاحتياطى والسيولة ومعدلات فترات احتياجها ، وتمثل هذه الإجراءات بعض القواعد الاسترشادية التى قام البنك الدولى للإنشاء والتعمير بإصدارها ضمن برنامج الإصلاح.

٧- استخدام أذون الخزانة كوسيلة لموازنة سوق النقد وإدارة تمويل عجز

الموازنة بموارد حقيقية.

السياسة المالية ، وتهدف إلى ما يلى:

١- العمل على ترشيد الإنفاق العام بحيث لا يتقيد معدل نمو الإنفاق العام بمعدل النمو فى الناتج المحلى الإجمالى.

٢- العمل على زيادة الإيرادات العامة وبالتالى تخفيض أو القضاء على عجز الموازنة العامة للدولة وتمويل العجز بوسائل أخرى "أذون الخزانة" بدلا من الاقتراض من البنك المركزى وما يصاحبه من ضغوط تضخمية تنجم عن زيادة المعروض النقدى عن طريق طبع المزيد من البنكنوت.

٣- السيطرة على معدلات التضخم المرتفعة.

ومن الوسائل التى اتبعتها الحكومة لترشيد الإنفاق العام :

- تشجيع العاملين على الحصول على أجازات بدون أجر.
- الموافقة على تسوية المعاش المبكر للخروج من الخدمة.
- عدم التزام الدولة بضرورة تعيين الخريجين ، وهو ما كان متبعا فى الماضى.
- خفض الدعم المقدم بواسطة الدولة للوحدات الاقتصادية والمراجعة المستمرة للدعم الممنوع لبعضها.
- اعطاء شركات قطاع الأعمال العام وكافة الهيئات الاقتصادية الحرية الكاملة فى تسعير منتجاتها وفقا للتكلفة الحقيقية للإنتاج.
- ربط الاستثمارات الخاصة بالدولة باحتياجات التنمية الاقتصادية.

أما بالنسبة لزيادة الإيرادات العامة للدولة ، فيلاحظ أن الدولة لجأت فى

تحقيق ذلك إلى ما يلي:

١- مكافحة التهرب الضريبية وإحكام الرقابة على المنافذ الجمركية وسد الثغرات فى قانون الجمارك والأخذ بالتعريفة الجمركية المنسقة، كذلك تم الأخذ بمعدل الصرف الحر عند تحصيل التعريفة الجمركية.

٢- زيادة أسعار بعض الخدمات مثل الخدمات السلكية واللاسلكية وخدمات النقل والكهرباء وكذلك رسوم الملكيات والتراخيص بالشكل الذى انعكس على زيادة إيرادات الدولة من هذه الخدمات.

٣- رفع رسوم الاستهلاك على بعض المنتجات مثل التبغ والسجائر والبنزين وبعض السلع الكمالية.

٤- إحلال ضريبة المبيعات بدلا من ضريبة الاستهلاك والتى كانت تفرض على عدد محدود من السلع.

وفيما يتعلق بالسيطرة على ارتفاع معدلات التضخم ، فقد لجأت الدولة إلى إتباع ما يلي:

- تخفيض العجز فى الموازنة العامة للدولة.
- تمويل عجز الموازنة عن طريق طرح أذونات الخزانة بأسعار فائدة معينة بدلا من طبع البنكنوت من قبل البنك المركزى.
- تطبيق السقوف الائتمانية بالنسبة لقطاع الحكومة وقطاعى الأعمال العام والخاص وذلك للعمل على تقليص الائتمان المصرفى ، وبالتالى الحد من التضخم فى الأجل القصير ، ولقد تم الغاء هذه السقوف بالنسبة للقطاع الخاص منذ شهر أكتوبر ١٩٩٢ وذلك لتشجيعه على زيادة الاستثمار وكذلك حسن استغلال الفوائض المالية المتراكمة لدى البنوك المصرية.

٥/١/١١- نتائج برنامج الإصلاح :

نتائج المرحلة الأولى من برنامج الإصلاح الاقتصادى:

أسفرت المرحلة الأولى للإصلاح الاقتصادى عن العديد من النتائج يمكن تلخيصها فيما يلى:

أولا : أدت السياسات المالية والنقدية إلى السيطرة على الطلب الكلى على السلع والخدمات وإحداث انخفاض فى معدل التضخم المحلى. وكذلك حدوث زيادة فى الإيرادات العامة للدولة وبنسبة تقدر بحوالى ٦٠% وحدوث انخفاض فى النفقات العامة وبنسبة ١٤,٥% وذلك خلال الفترة (١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٣/٩٢) ، الأمر الذى أدى بدوره إلى إحداث انخفاض فى عجز الموازنة العامة للدولة ، وقد قامت الدولة بزيادة الإيرادات العامة عن طريق ما سبق ذكره سلفا.

ثانيا : أدى تحرير سعر الفائدة منذ شهر يناير ١٩٩١ إلى حدوث ارتفاع فى سعر الفائدة حيث وصل إلى ٢١% فى منتصف عام ١٩٩٢.

ثالثا : لوحظ بعد إتمام المرحلة الأولى للإصلاح الاقتصادى حدوث انخفاض فى معدل النمو الاقتصادى حيث كان معدل النمو السنوى فى الناتج المحلى الاجمالى يبلغ ٢,٤% ووصل عام ١٩٩٣/١٩٩٢ إلى ٠,٥%.

رابعا: لوحظ حدوث انخفاض فى رصيد الدين الخارجى المصرى حيث انخفض الدين من ٤٦,١ مليار دولار فى عام ١٩٩٠/٨٩ إلى ٣٤,٤مليار دولار فى نهاية الفترة الأولى للإصلاح (١٩٩٣/٩٢) كذلك انخفضت خدمة الدين الخارجى (أقساط + فوائد) كنسبة من الصادرات من ٤٦% عام ١٩٩٠/٨٩ [illegible] ١٧% [illegible]

.١٩٩٣/٩٢

خامسا: حدوث تحسن فى وضع ميزان المدفوعات حيث تغير رصيد ميزان المدفوعات من عجز يعادل ١,٢ مليار دولار عام ١٩٩٠/٨٩ إلى فائض بمقدار ٥,٩ مليار دولار عام ١٩٩٢/٩١ وبمقدار ٣,٩ مليار دولار عام ١٩٩٣/٩٢.

ويمكن تلخيص نتائج المرحلة الأولى للإصلاح الاقتصادى فى الجدول التالى:

المؤشرات / السنوات	١٩٩٠/٨٩	١٩٩١/٩٠	١٩٩٢/٩١	١٩٩٣/٩٢
معدلات التضخم السنوى%	٢١,٢	١٤,٧	٢١,٢	١١,١
نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلى الاجمالى %	١٥,٨	١٧,٢	٥	٤,٧
نسبة معدل النمو السنوى للناتج المحلى الاجمالى %	٢,٤	٢,١	٠,٣	٠,٥
اجمالى الدين الخارجى(مليار دولار)	٤٦,١	٣٤	٣٤,٣	٣٤,٣
نسبة خدمة الدين إلى الصادرات %	٤٦	٤٥	١٦	١٧
رصيد الميزان التجارى(مليار دولار)	٨,٣	٧,٥	٦,٤	٧
رصيد ميزان العمليات التجارية	٣,٧	٣,٢	١,٣	٠,٤
رصيد ميزان المدفوعات	١,٢	٢	٥,٩	٣,٩

المصدر: عبد اللطيف محبوب : " الانطلاق الصناعى فى ظروف تحرير التجارة الخارجية " ، المؤتمر العالمى السنوى بعنوان "مستقبل القطاع المصرى فى ظل تحرير التجارة الخارجية – كلية الحقوق – جامعة المنصورة – مارس ١٩٩٦".

نتائج المرحلة الثانية للإصلاح الاقتصادى والهيكلى:

ركزت هذه المرحلة على إجراء إصلاح للجانب الحقيقى فـــى الاقتصاد القومى وخاصة فيمـــا يتعلـــق بتحريـــر التجـــارة الخارجيـــة وخصخصة قطاع الأعمال العام . كذلك ركـــزت هـــذه المرحلـــة علـــى السيطرة على الطلب الكلى وذلك استكمالا لما تم انجازه فـــى المرحلـــة الأولى للإصلاح الاقتصادى وذلك للحد مـــن ارتفـــاع معـــدل التضـــخم وللوصول به إلى ٦% وخفض عجز الموازنة العامة للدولة ليصل إلـــى نسبة ١% من الناتج المحلى الاجمـــالى وذلـــك بنهايـــة هـــذه المرحلـــة (١٩٩٦/٩٥).

والمتتبع لنتائج هذه المرحلة يلاحظ أن معدل التضخم الســـنوى وصل إلى ٨,٤% فى بداية المرحلة ، أى فى عام ١٩٩٣/٩٢ ، إلا أنـــه شهد ارتفاع وصل إلى ٩,٤% عام ١٩٩٤/٩٣، ووصل إلى ١٠,٨% عام ١٩٩٥/٩٤ (أى فى العام قبل الأخير للمرحلة) ، وفيمـــا يتعلـــق بعجـــز الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى لوحظ أنه كـــان يمثل ٦,٩% فى بداية الفترة (١٩٩٣/٩٢) ، ثم أخذ فى الانخفاض حتـــى وصل إلى ٥,٩% فى نهاية عام ١٩٩٥/٩٤ ، كذلك فإن نســـبة البطالـــة وصلت إلى ٩,٦% عام ١٩٩٥/٩٤ ، وبالتالى يلاحظ أن هناك تحسن فى أداء الاقتصاد المصرى خلال هذه المرحلة وخاصة فيما يتعلق بالجـــانبين المالى والنقدى ، ويتضح ذلك من خلال بيانات الجدول التالى:

المؤشرات / السنوات	١٩٩٣/٩٢	١٩٩٤/٩٣	١٩٩٥/٩٤
معدل التضخم %	٨,٤		١٠,٨
عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى %	٦,٩		٥,٩
معدل نمو الناتج المحلى الاجمالى%	٢,٥	٣,٩	٤,٥
الميزان التجارى (مليار دولار)	٢١,٩	٢٣,٤	٢١,٥
نسبة البطالة (%)	١٠	٩,٨	٩,٦

المصدر: عبد اللطيف محبوب : " الانطلاق الصناعى فى ظروف تحرير التجارة الخارجية " ، المؤتمر العالمى السنوى بعنوان "مستقبل القطاع المصرى فى ظل تحرير التجارة الخارجية – كلية الحقوق – جامعة المنصورة – مارس ١٩٩٦".

٦/١/١١- السياسة المالية وبرنامج الإصلاح الاقتصادى:

وهى السياسات التى تستخدم لتخفيض العجز فى الموازنة العامة للدولة من خلال تخفيض الإنفاق وزيادة الإيرادات الحكومية.

ولتحليل أثر السياسة المالية على الطلب الكلى فإن الأمر يتطلب تناول كل من النفقات العامة والإيرادات العامة وأخيرا العجز العام.

أولا : الإنفاق العام :

يشمل الإنفاق العام ثلاث مكونات رئيسية هى: الإنفاق على السلع والخدمات والمدفوعات التحويلية ، ومدفوعات الفائدة ، وكل من هذه المكونات يمارس تأثير على الإنفاق الكلى.

فلا شك أن الإنفاق الحكومى على شراء السلع والخدمات

المنتجة خلال الفترة الجارية يشكل أحد مكونات الإنفاق الكلى فى المجتمع. وبهذا المكون يسهم الإنفاق الحكومى بطريقة مباشرة فى الاستيعاب المحلى. أما فى الأحوال التى يذهب فيها جزء من هذا الإنفاق إلى سلع وخدمات منتجة محليا ولكنها لا يمكن أن تكون محلا للتجارة الدولية (السلع الغير قابلة للاتجار) ، ففى هذه الحالة يمثل هذا الإنفاق إضافة إلى الطلب الكلى على السلع المحلية. وعلى العكس من ذلك ، إذا تمثل الإنفاق الحكومى فى صورة واردات ومشتروات من السلع المحلية التى يمكن أن تباع فى الخارج عند السعر العالمى السائد ، فلن يؤثر هذا الإنفاق مباشرة على الطلب الكلى من السلع المحلية.

إذن الإنفاق الحكومى على هذه السلع القابلة للاتجار يسهم فى تدهور حالة الميزان التجارى ، ولن يكون له تأثير مباشر على الطلب الكلى الحقيقى أو على المتغيرات الكلية الأخرى مثل الناتج الحقيقى أو معدل التضخم المحلى.

أما فيما يتعلق بالمدفوعات المحولة من الحكومة إلى القطاع الخاص فهى لا تعد إنفاقا على شراء سلع أو خدمات من الإنتاج الجارى، وبالتالى لن يكون لها تأثير مباشر على الاستيعاب المحلى، بل هى تؤثر على الدخل المتاح للقطاع الخاص وبالتالى الإنفاق الخاص. ولاشك أن هذا الأثر يتوقف على مدى استمرارية هذه التحويلات والميل الحدى للاستهلاك لدى القطاع الخاص ، ومدى تطور النظام المالى.

أما مدفوعات الفائدة من جانب الحكومة فهى شأنها شأن التحويلات وبالتالى لن تؤثر مباشرة على الاستيعاب المحلى والطلب الكلى

وأن ما ينجم عنها من آثار غير مباشرة هو قرارات الإنفاق التى يتخـذها القطاع الخاص. علما بأن معدلات التضخم قد تخلق جدلا حـول التـأثير الحقيقى لمدفوعات الفائدة ، وبالتالى من الواقع عـدم اعتبـار المكـون التضخمى من مدفوعات الفائدة انفاقا عاما.

ثانيا : الإيراد العام:

عادة ما يقسم الإيراد العام فى الدولـة الناميـة إلـى مكـونين رئيسيين هما الضرائب التى تحصل من القطاع الخاص وللتحويلات مـن الخارج.

فالضرائب لها أثر غير مباشرة على تخفيض الاسـتيعاب مـن خلال تأثيرها على الدخل المتاح للإنفاق بواسطة القطاع الخاص. كـذلك للضرائب تأثير على نظام الحوافز وتوزيع الدخل وهى اعتبارات تتعلـق بجانب العرض فى البرنامج. وفى هذا الشأن تعين أن تتوخى السـلطات الاقتصادية الحذر بصدد تحديد معدلات الضـرائب. فزيـادة مسـتويات الضرائب لأكثر مما هو مألوف ، وبطريقة مغالى فيها ، مـن شـأنه أن يؤدى إلى موجات تهرب واسعة وتحول العديد من الأنشطة إلى السـوق السوداء وتعمد اخفاء السجلات وعدم إتباع النظم المحاسبية المنصـوص عليها قانونا.

أما التحويلات التى يتلقاها القطاع الحكومى من الخارج (والعالم الخارجى) فليس لها تأثير مباشر على الاستيعاب المحلى ، أمـا إذا أدت هذه التحويلات إلى تعديل تقديرات القطاع الحكومى فى اتجـاه خفـض الضرائب على القطاع الخاص وسوف تؤثر هذه التحويلات فـى اتجـاه

زيادة الاستيعاب المحلى.

ثالثا : عجز القطاع الحكومى:

يحظى العجز الحكومى باهتمام خاص لأن الزيادة فى الإنفاق العام على السلع والخدمات غير القابلة للاتجار والتحويلات إلى القطاع الخاص تؤدى إلى الزيادة فى كل من العجز المالى والطلب الكلى ، هذا فى الوقت الذى تؤدى فيه زيادة الضرائب على القطاع الخاص إلى خفض كل من الطلب الكلى والعجز المالى.

٢/١١- مراحل تطور النظام الضريبى المصرى وأهم مراحله:

١/٢/١- مراحل تطور النظام الضريبى:

تحتل الضرائب فى الوقت الراهن أهمية خاصة بين مختلف مصادر الإيرادات العامة للدولة ، ولا يرجع ذلك إلى أهميتها التمويلية فحسب ، بل لأنها أصبحت أداة هامة من أدوات التوجيه الاجتماعى والاقتصادى. وهكذا فإن دور الضرائب لم يعد قاصرا على تغطية أعباء النفقات العامة (الدور المالى) ولكن أصبح للضرائب أهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية. فمن الناحية الاقتصادية أصبحت الضرائب أداة هامة تستخدم فى تشجيع وتوجيه الاستثمارات الخاصة ، وفى جذب رؤوس الأموال للاستثمار فى الداخل ، فضلا عن استخدامها فى محاربة التقلبات الاقتصادية ، ومن الناحية الاجتماعية فإن الضرائب أصبحت أداة هامة من أدوات تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال استخدامها فى إعادة توزيع الدخل والثروة فى المجتمع بما يحقق التقارب بين الطبقات الاجتماعية ، ويخفف من هذا التفاوت بينها وبالتالى تخفيف

الأعباء عن ذوى الدخول المحددة.

وتتولى الأجهزة التنفيذية فى الدولة رسم السياسة الضريبية الملائمة لتحقيق الأهداف العامة للدولة ، ثم يأتى بعد ذلك دور النظام الضريبى ويتكون بصفة عامة من مجموعتين من الضرائب وهما:

١- مجموعة الضرائب المباشرة (والتى تفرض على الدخل بمناسبة الحصول عليه) ، وتضم الضرائب على الدخل ورؤوس الأموال والثروة .

٢- مجموعة الضرائب غير المباشرة (والتى تفرض على هذا الدخل ولكن بمناسبة التصرف فيه ، بمعنى إنفاقه أو تداوله) ، وتضم الضرائب الجمركية والدمغة والضرائب على الاستهلاك.

وفيما يتعلق بتطوير النظام الضريبى المصرى فإنه يلاحظ أن جذوره ترجع إلى أوائل القرن التاسع عشر ، وفى عهد حكم محمد على، قام بفرض عدة أنواع من الضرائب أهمها الضرائب على الدخل الناتج عن الملكية العقارية ، والرسوم الجمركية ، ورسم الدمغة على أوراق التعامل.

وبعد عهد محمد على فقد بدأت الضرائب فى التعدد والازدياد وبصفة خاصة فى عهد الخديوى اسماعيل (١٨٦٣-١٨٧٩) ، حيث ساءت الإدارة المالية وازداد العجز فى الموازنة العامة ، وبدلا من العمل على إصلاح النظام الضريبى فإن الخديوى اسماعيل لجأ إلى فرض المزيد من الضرائب والاقتراض من الخارج كلما كان فى حاجة إلى الأموال.

وفى خلال القرنين التاسع عشر وأوائل القرن العشرين فقد تميز النظام الضريبى المصرى بعدد من الخصائص ، من أهمها:

- تطبيق نظام الامتيازات الاجنبية فى مصر بحكم تبعيتها قديما للدولة العثمانية ، هذا فضلا عن الاحتلال البريطانى لمصر ، وترتب على هذه الامتيازات والاحتلال البريطانى أن حرمت الحكومة المصرية من حقها فى فرض الضرائب المبارة على رعايا الدول الأجنبية – المقيمين فيها بغير موافقة دولهم على ذلك – ومن ثم فقد اقتصر نظامنا الضريبى خلال تلك الفترة على ضريبتى الأطيان الزراعية والعقارات المبنية ، أما عن الضرائب غير المباشرة فقد كانت تتمثل فى الضرائب الجمركية والتى كانت تتحدد بنسبة ضئيلة من قيمة السلع المستوردة بموجب اتفاقيات تجارية معقودة بين الدولة العثمانية ومختلف الدول الأجنبية ، وهكذا فقد حالت الامتيازات الأجنبية والاحتلال البريطانى لمصر دون إقامة نظام ضريبى متوازن خلال تلك الفترة ، كما أدت هذه القيود إلى إعاقة مصر فى استخدام السياستين المالية والضريبية فى تحقيق التوازن الاقتصادى.

وبناء على ما سبق فقد طالبا مصر بالغاء نظام الامتيازات الأجنبية فى المؤتمرات الدولية لما يتضمنه من تعدى على سيادة الدولة وكرامة الأمة ، وطالبت بالغائه فى المؤتمر الاقتصادى الأول والذى عقد فى جنيف فى مايو ١٩٢٧ ، وفى المؤتمر البرلمانى الذى عقد فى باريس فى أغسطس من نفس العام ، ومعاهدة ١٩٣٦ ، وجاء بها أن نظام الامتيازات الاجنبية القائم بمصر لم يعد يلائم روح العصر ولا حالة مصر الحاضرة ، وأنه لذلك يجب الغائه دون ابطاء.

وتم الغاء الامتيازات الأجنبية فى مصر بصفة نهائية بمقتضى اتفاق مونترو في ٨ مايو ١٩٣٧ ، وبهذا الاتفاق استعادت مصر سيادتها التشريعية بالكامل تجاه جميع المقيمين على اقليمها حيث استرد المشرع المصرى سلطانه وحريته فى فرض الضرائب بصفة عامة، الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين بصفة خاصة ، وفيما يتعلق بهذه الأخيرة والتى تعد أهم أنواع الضرائب المباشرة ، فإنه يمكن استعراض تطورها التاريخى فى التشريع الضريبى المصرى خلال المراحل الآتية:

المرحلة الأولى: وتبدأ من عام ١٩٣٩ حتى عام ١٩٥٢:

وتتميز هذه المرحلة ببدء ظهور النظام الضريبى المصرى الحديث وذلك بعد الغاء الامتيازات الأجنبية واسترداد المشرع المصرى الضريبى لحريته وسيادته فى فرض الضرائب المباشرة ، وعليه فقد تم تشكيل لجنة من الخبراء المصريين والأجانب لدراسة الشئون الضريبية المختلفة وصياغة التشريعات الضريبية التى تكفل تصحيح النظام الضريبى المصرى وانتهت اللجنة من أعمالها فى مارس ١٩٣٨ وتقدمت للحكومة بثلاث مشروعات قوانين ، يتعلق أولها بفرض ضريبة على رؤوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية وكسب العمل ، أما الثانى فيخص فرض ضريبة الدمغة ، والثالث بفرض ضريبة على التركات فى شكل رسم أيلولة.

وعرضت هذه المشروعات على البرلمان بعد مناقشتها فى المجلس الاقتصادى وانتهى الأمر بصدور القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية

والصناعية وعلى كسب العمل ، كما صدر القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٩ برسم الدمغة ، والموافقة كذلك على ضريبة التركات بموجب القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، ثم توالت التعديلات والإصلاحات حسب ما تستدعيه الظروف الاقتصادية فى البلاد. وفى عام ١٩٤٩ ظهرت الحاجة إلى فرض ضريبة عامة على الإيراد لتصحيح العيوب التى تشوب الضرائب النوعية المطبقة آنذاك ، فقد لوحظ أن الضرائب المباشرة لا تساهم بشكل فعال فى إيرادات الميزانية ، كذلك فإن الضرائب غير المباشرة بالصورة التى كانت عليها لم تحقق العدالة المطلوبة ، لأنها لم تكن تراعى المقدرة التكليفية للممول مما جعل المشرع يتجه إلى ضرورة تشخيص الضريبة، أى جعلها تراعى الظروف الشخصية للممول ، لذلك صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بفرض ضريبة عامة على الإيراد تطبق بسعر تصاعدى.

علاوة على ذلك فقد فرضت مجموعة من الضرائب غير المباشرة كضريبة الملاهى ورسوم الإنتاج ورسم التسجيل والضرائب الإضافية على السلع الترفيهية.

المرحلة الثانية : من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٧٠ :

يعتبر عام ١٩٥٢ بمثابة التطور الجذرى للبنيان الضريبى فى مصر ، ورغم أن النظام الضريبى ظل كما هو منذ بدايته ، إلا أن مضمونه قد تغير بصورة جوهرية بما يتفق مع الفلسفة الجديدة التى جاءت بها الثورة سواء فى مجال العدالة الاجتماعية ، أو فى مجال دفع عجلة التنمية الاقتصادية. ففى عام ١٩٥٢ صدر القانون رقم ١٥٩ بفرض ضريبة على صافى التركة بالإضافة إلى رسم الايلولة المفروض

على نصيب كل وارث ، كما صدر القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن الضريبة على العقارات المبنية.

ومع بداية الستينات بدأ الدور الاقتصادى للقطاع العام فى التزايد مع نقص دور القطاع الخاص ، ومن ثم فلم يكن هناك مجال يجبر لأن تقوم الضرائب بدورها فى تحقيق العدالة الاجتماعية.

المرحلة الثالثة : من عام ١٩٧٠ حتى ١٩٨٠ :

وخلال السبعينات ، وعلى وجه التحديد ابتداء من عام ١٩٧٤ ، اتبعت مصر سياسة اقتصادية جديدة تمثلت أهم معالمها فى تشجيع الاستثمارات العربية والأجنبية ، والعمل على تجميع موارد الدولة وتشجيع المدخرات والقطاع الخاص ، وهى ما تعرف بسياسة "الانفتاح الاقتصادى".

وكان ضروريا أن يساير التشريع الضريبى ما طرأ على المجتمع من تطورات اقتصادية واجتماعية وسياسية ، حيث اتضح أن النظام الضريبى المصرى لم يعد يصلح فى مجموعه لمسايرة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى طرأت على المجتمع ، فضلا عن أنه فى ظل هذا النظام لم تكن الضرائب المقررة تغطى كافة أنواع الدخول والثروات ، وبالتالى أصبح الأمر بحاجة ماسة إلى إجراء إصلاح ضريبى جذرى لملاحقة تلك التطورات.

وقد تمثلت إحدى خطوات الإصلاح الاقتصادى المنشود فى صورة القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٨ ، الذى عرف باسم "تحقيق العدالة

الضريبية" ، وقد هدف المشرع من إصدار هذا القانون تحقيق عدة أهداف أهمها ما يلى:

١- تحقيق العدالة الضريبية بإخضاع الأنشطة التى كانت معفاة من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، مثل أرباح التصرف فى العقارات المبنية والأراضى داخل كردون المدينة.

٢- التيسير على ممولى ضريبة المرتبات والأجور وذلك بزيادة حدود الاعفاء وإطلاقها بالنسبة للعاملين ، كذلك فقد اعفى المشرع حوافز الإنتاج فى حدود معينة من الخضوع للضريبة.

٣- التيسير على ممولى الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على المهن غير التجارية وذلك بزيادة حدود الاعفاء.

٤- التيسير على ممولى الضريبة العامة على الدخل وذلك من خلال:

- رفع حد الاعفاق إلى ١٢٠٠ جنيه بدلا من ١٠٠٠ جنيه.
- تخفيض السعر المقدر لأعلى شريحة فى الضريبة العامة على الإيراد من ٩٥% إلى ٨٠%.
- رفع حد الاعفاء المقرر للأعباء العائلية إلى ٣٠٠ جنيه بدلا من ٢٠٠ جنيه.

٥- تشجيع الادخار بإعفاء فوائد الودائع بالبنوك وصناديق التوفير بالبريد والبنوك من الضريبة على إيرادات القيم المنقولة.

٦- وأخيرا ، فقد سمح المشرع لأول مرة فى هذا القانون بخصم نسبة ٢٠% من تكلفة الآلات الجديدة كاستهلاك إضافى ، تشجيعا للمنشآت

.....

على شراء الآلات ومعدات جديدة وإحلالها محل الآلات والمعـدات القديمة بهدف زيادة الإنتاج.

على الرغم من كافة ما تضمنه القانون رقم ٤٦ لسـنة ١٩٧٨ من إجراءات تستهدف تحقيق العدالة الاجتماعية ، إلا أن أقصى ما أحدثه فى ذلك الوقت أنه تناول بالتغيير بعض أجزاء الكيان الضريبى القـائم ، بينما ظلت بقية الأجزاء بل والجزء الأكبر تنتظر إصلاحا أعم وأشمل.

وهكذا فقد ظلت قصية الإصلاح الضريبى الشامل تنتظر حـلا يعالج أوجه القصور فى التشريعات الضريبية المكونة لهذا النظام ويراعى التنسيق بين مختلف أنواع الضرائب المكونة له ، على نحو يتجاوب مـع مقتضيات التغييرات والتطورات الاقتصادية التى ظهرت على الاقتصـاد القومى.

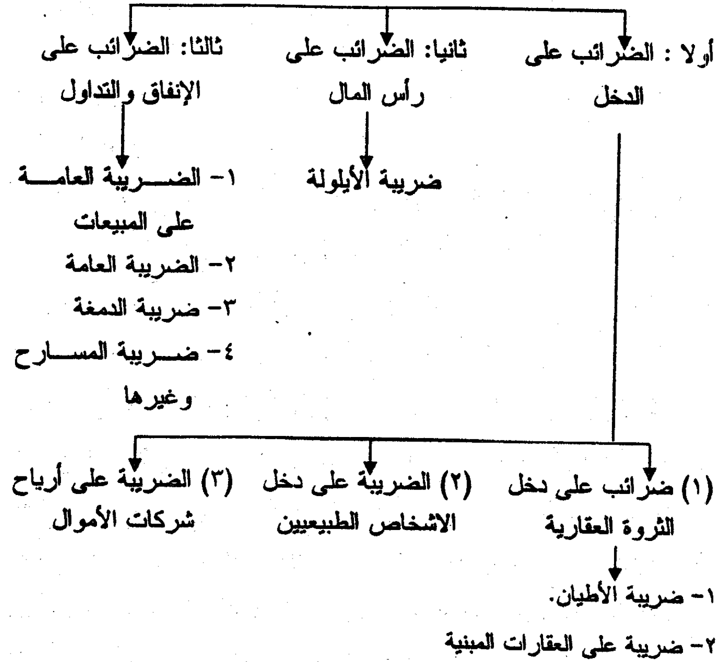
المرحلة الرابعة : وتبدأ من عام ١٩٨٠ حتى الآن:

يعتبر عام ١٩٨١ مرحلة هامة فى طريـق إصـلاح النظـام الضريبى المصرى ، حيث شهدت السنوات التالية جهودا مكثفة فى هـذا المجال خاصة مع برنامج الإصلاح المالى والاقتصادى ، وقد صدر خلال هذه الفترة القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١والمعدل بالقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٨٣ ، وذلك استجابة من المشرع للمطالبات والتوصـيات المسـتمرة للأخذ بنظام الضريبة الموحدة على الدخل فى مصر ، كما صدر أيضـا القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ والذى أدخل بالفعل الضريبة الموحدة فـى النظام الضريبى المصرى وذلك دعما لبرنامج الإصلاح الاقتصادى عـن طريق الإجراءات المالية ، وكخطوة من المشرع فى سبيل تصحيح هيكل

الإيرادات والنفقات العامة للدولة.

ومن خلال متابعة تلك التطورات التى طرأت على التشريعات الضريبية فى مصر يتضح لنا أن النظام الضريبى المصرى قد مر بالمراحل الثلاث التى غرفتها معظم الأنظمة الضريبية المختلفة وذلك بدءا من نظام الضرائب النوعية على فروع الدخل ، ومرورا بالضرائب النوعية المتوجه بالضريبة العامة على الدخل ، وانتهاء بنظام الضريبة الموحدة.

وأهم مكوناته ما يلى



وقبل عرض الخصائص والسمات التى يتصف بها النظام الضريبى الحالى نود أن نعرض أولا مجموعة من الخصائص التى يتصف بها النظام الضريبى فى الدول النامية (ومنها مصر) ولها صلة وثيقة بجموده ، وذلك قبل برنامج الإصلاح الاقتصادى الهيكلى.

١/٢/٢- الخصائص الأساسية للنظام الضريبى فى مصر:

١- عجز المتحصلات الجارية عن ملاحقة التزايد فى الإنفاق العام الجارى.

٢- ارتفاع حصيلة الضرائب المتأتية من التجارة الخارجية.

٣- ارتفاع نسبة الضرائب غير المباشرة من جملة الموارد الحكومية.

أولا: عجز المتحصلات الجارية عن ملاحقة التزايد فى الإنفاق العام الجارى:

بمعنى أن حصيلة الدولة من الموارد السيادية (الضرائب) أقل من أن تمول الإنفاق العام الجارى الذى يتجه نحو التزايد عبر الزمن ، وهو ما ينعكس فى النهاية فى اتجاه عجز الموازنة العامة للدولة نحو النمو سنة بعد أخرى. ويعود عجز المتحصلات الجارية عن ملاحقة التزايد فى الإنفاق العام الجارى إلى ضعف نسبة الضرائب إلى الناتج المحلى الاجمالى فى هذه الدول النامية ، ففى غالبية الدول النامية نجد أن تلك النسبة تدور حول ١٥% أو أقل من ذلك ، أما فى الدول المتقدمة فترتفع النسبة إلى ٣٠% أو أكثر ، والدلالة الحقيقية التى تشير إليها ضآلة هذه النسبة هو ضعف الطاقة الضريبية Taxable capacity للاقتصاد القومى فى تلك الدول والذى يؤدى إلى النتائج السلبية الآتية:

١- أنه فى ظل عجز موارد الدولة السيادية وتقاعس نمو هذه الموارد عن ملاحقة التزايد المستمر فى الإنفاق العام ، فإن حكومات هذه الـــدول تلجأ إلى الموارد العامة غير العادية لتمويل جانب من هـــذا العجـــز. ومن أمثلة هذه الموارد غير العادية ، استخدام فوائض القطاع العـــام وفوائض التأمينات الاجتماعية والمعاشات وما يتمخض عن استخدام هذه الفوائض فى تمويل الإنفاق العام الجارى من إضـــعاف الطاقـــة الادخارية للحكومة ، ومن ثم قدرتها على تمويل برامج الاستثمار.

٢- ولمواجهة ضعف الطاقة الضريبية للاقتصاد القومى ، كثيرا ما تلجـــأ حكومات هذه الدول إلى الاعتماد على التمويل المصرفى لسد جانـــب من عجز الموازنة العامة للدولة ، الأمر الذى يؤدى إلى نمو كميـــة النقود فى المجتمع بمعدلات لا تتناسب مع متطلبات تحقيق الاستقرار النقدى ، وبهذا يكون تمويل العجز بهذه الطريقة عامل هام من عوامل ارتفاع الأسعار فى هذه الدول.

والحقيقة أن انخفاض نسبة الضـــرائب إلـــى النـــاتج المحلـــى الاجمالى وإن كان له صلة وثيقة بجذور النظام الضريبى الذى تشكل فى هذه الدول فى ظل السيطرة الأجنبية والتخلف الاجتماعى ، إلا أن هنـــاك مجموعة من العوامل التى تسهم بشكل مباشر فى تخفيض هذه النســـبة ، ومن هذه العوامل ما يلى:

١- انخفاض معدلات الضرائب على كثير من وجود الـــدخل والنشـــاط الاقتصادى وكثرة الاعفاءات الضريبية المقدرة قانونا.

٢- عدم مسك حسابات منتظمة فى قطاع الأعمال الخاص مما يؤدى إلى

صعوبة تقدير نتائج نشاط المشروعات ، وبالتالى صعوبة تحديد أوعية الضرائب المفروضة على هذا القطاع تحديدا دقيقا.

٣- ظاهرة التهرب الضريبى وعدم دقة إجراءات الجباية (التحصيل) مما يؤدى إلى انخفاض حصيلة الضرائب المجمعة.

٤- عدم كفاية الأجهزة الإدارية والتحصيل ، وهو الأمر الذى يؤدى إلى عدم تحصيل الضرائب فى أوقاتها المحددة لها وارتفاع نسبة الضرائب المستحقة للدولة دون تحصيل.

كذلك هناك مجموعة أخرى تسهم بشكل مباشر فى تزايد الإنفاق العام ، ومنها ما يلى:

١- اتساع دور الدولة فى النشاط الاقتصادى والاجتماعى وهو ما يؤدى بالتبعية إلى السعي إلى تحصيل وتعبئة الإيرادات العامة لمواجهة هذا التزايد ، ومن الأمثلة تزايد مخصصات الدعم والنفقات التمويلية وكذلك تقديم الخدمات العامة المجانية مثل التعليم والصحة والصرف الصحى وغيرها من الخدمات الأخرى بأجور رمزية.

٢- وهناك الأسباب السياسية التى أدت إلى تزايد الإنفاق العام ، وكان على رأسها الحروب والإنفاق على الدفاع والتسليح ، بالإضافة إلى تزايد دور مصر السياسى وانضمامها إلى المنظمات والهيئات الدولية والاقليمية والعربية.

٣- ويعمق تأثير هذه الأسباب سبب آخر محورى وهو تزايد السكان بدرجة كبيرة.

ويمكن قياس عجز الموارد السيادية للدولة عن ملاحقة التزايد المستمر فى الإنفاق العام عن طريق معدل (نسبة) تغطية هذه الموارد للإنفاق الجارى ، وهذا المعدل فى الحقيقة ظل يتدهور عام بعد عام وذلك قبل دخول مصر فى برنامج الإصلاح الاقتصادى الشامل (الجذرى).

ثانيا: ارتفاع نسبة الضرائب غير المباشرة من جملة الموارد الحكومية:

أما الخاصية الثانية التى تميز النظم الضريبية بالدول النامية ، ومنها مصر ، فهى الارتفاع الملحوظ فى نسبة الضرائب غير المباشرة فى جملة الموارد الحكومية السيادية ، حيث مثلت هذه المجموعة الركيزة الأساسية لحصيلة الضائب ، وساهمت بما لا يقل عن ٦٥% فى المتوسط من إجمالى الإيرادات الضريبية منذ منتصف السبعينات ، وأغلب عقد الثمانينات ، وفى مقابل ذلك هبط نصيب الضرائب المباشرة على الدخل والثروة إلى ٣٥% من جملة حصيلة الضرائب.

ثالثا : ارتفاع حصيلة الضرائب المتأتية من التجارة الخارجية:

أما الخاصية الثالثة التى تتسم بها النظم الضريبية فى الدول النامية تتمثل فى ارتفاع النصيب النسبى لجملة الضرائب والرسوم المتأتية من عمليات التجارة الخارجية إلى اجمالى الموارد السيادية للدولة ، حيث شكلت الضرائب الجمركية ما لا يقل عن ثلث إجمالى الحصيلة الضريبية فى الفترة ما بين منتصف السبعينات وطوال الثمانينات تقريبا إلى أن ظهر اتجاه عام نحو انخفاض مساهمتها فى تكوين الحصيلة الضريبية من منتصف

الثمانينات ،وبلغ هذا الاتجاه مداه في السنوات الأخيرة حيث هبط وزنها النسبى في هيكل الإيرادات الضريبية إلى ٢٠% في السنوات ١٩٩١/٩٠ ، ١٩٩٣/٩٢ ، كما يلاحظ أن مركزها النسبى داخل مجموعة الضرائب غير المباشرة قد تراجع لصالح ضرائب الاستهلاك فى السنوات (١٩٩٣/٩٢/٩١).

وهكذا يتبين لنا من التحليل السابق للنظام الضريبى فى مصر ، أنه يشترك فى الخصائص الأساسية للنظم الضريبية في الدول النامية عموما حيث يتسم بجمود واضح فى هيكله ، وبارتفاع ملموس فى نسبة الضرائب غير المباشرة إلى إجمالى الموارد السيادية للدولة ، وبارتفاع كبير فى نصيب الضرائب المتأتية من التجارة الخارجية من إجمالى المتحصلات عموا ، وفى إجمالى الضرائب غير المباشرة خصوصا ، وهذه السمات كان لها انعكاس مباشر فى صورة التضخم. كل العوامل والأسباب السابقة الذكر دعت الحكومة إلى الدخول فى برنامج الإصلاح الاقتصادى الجذرى الشامل (١٩٩٥/٩٠) لإعادة هيكلة الموازنة العامة للدولة ، الذى يحمل بين طياته إعادة النظر بشكل جذرى فى دور الدولة فى النشاط الاقتصادى وبتحديد الدور الملائم لها فى ظل التحول إلى آليات السوق حيث يمكن إعادة النظر فى تسعير الخدمات العامة، وتخلى الدولة عن كثير من الأنشطة للقطاع الخاص وتشجيع الاستثمار الخاص بدرجة أكثر من خلال السياسة المالية وأدواتها المختلفة وعلى رأسها الضرائب. كل ذلك سيجعل الموازنة العامة فى وضع آمن لا يؤدى إلى مخاطر فى المستقبل فى ظل إجراء إصلاح ضريبى شامل وهو ما سنتحدث عنه فى الصفحات التالية.

٣/١١- إصلاح النظم الضريبية فى مصر :

١/٣/١١- مقدمة :

بصفة عامة مرت النظم الضريبية فى البلدان المتقدمة أو النامية بعدة مراحل أساسية حيث فرض فى البداية نظام الضريبة النوعية على الدخول حسب مصادرها المختلفة Scheduler Income Tax ، ثم فرض نظام مختلط مجمع بين الضرائب النوعية على الدخل بالإضافة إلى ضريبة أخرى مكملة هى العامة على الدخل Mixed Income Tax ، وأخيرا استبدل ذلك النظام بنظام الضريبة الموحدة Unitary Income Tax ، كأسلوب ملائم لإصلاح النظام الضريبى.

٢/٣/١١- مشاكل التحول من نظام الضرائب النوعية إلى نظام الضريبة الموحدة:

أولا : نظام الضرائب على الدخل بين النوعية والتوحيد:

بوجه عام يوجد منهجين بديلين لفرض الضرائب المباشرة ، يعرف الأول بنظام الضرائب المباشرة على الدخل Income-Based tax فى حين يشار للثانى بنظام الضرائب المباشرة على الاستهلاك ، أو الدخل المستهلك Consumption-Based Direct tax. وعادة ما يتم فرض الضريبة على الدخل اما عن طريق اتباع مدخل الضرائب النوعية أو مدخل الضرائب الموحدة. ولاشك أن تصميم للنظام المناسب لفرض الضرائب على الدخل يمثل الهدف الرئيسى الذى يصبوا إليه الخبرات والمفكرين فى مجال الإصلاح الضريبى فى الدول النامية، وتبعا لذلك فقد تم اقتراح التحول من النظام السائد (الضرائب النوعية) الذى يتميز بأنه ذو معدلات متباينة حيث تتفتت فيه الدخول ويقل إحكام الرقابة على

الممولين فتزداد فرص التهرب الضريبى ، كما أنه غالبا ما يشتمل على إعفاءات واستقطاعات لأنواع مختلفة من الدخول ، وأيضا نظام الضرائب النوعية يؤدى إلى ضعف العبء الضريبى وانخفاض درجة المرونة بصفة عامة ، ويحتوى على إجراءات إدارية معقدة ومتعددة بتعدد أنواع الدخول مع تعدد الاقرارات والدفاتر الواجب على الممول الالتزام بها، بجانب تعدد إجراءات الفحص والتحصيل مما يرهق الإدارة الضريبية والممول على السواء ، إلى (نظام الضريبة الموحدة) على الدخل والذى يتميز بأنه ذو وعاء ضريبى عام وشامل حيث يعتمد على فرض ضريبة على الدخل الصافى من مختلف مصادره بعد اعفاء النسب التى تسمح بها طبيعة الاقتصاد ، وبمعدل يتسم بالتمييز بين عناصر الدخل المختلفة مع انفرادها بتقديم الدخول المراد تمييزها وفى مجموعها بتقديم السعر التصاعدى.

وقد تم التعامل مع مشكلة التحول من نظام (الضرائب النوعية) إلى نظام الضرائب الموحدة فى كثير من الدول النامية.

ومن أمثلة المحاولات الحديثة ، محاولة السنغال لاستنزال ما يعرف بنظام الضريبة المختلط على الدخل ، إلى نظام الضريبة الموحدة الشاملة ، وقد انتهت تلك المحاولات الى عدة نتائج أهمها وأبرزها مايلى:

أ- أنه حتى أعوام قليلة فقط كان من المعتاد دراسة تصميم نظام الضرائب على أساس المفاضلة بين المدخل النوعى والمدخل الموحد، ألا أنه فى الوقت الحالى قد انتصر نظام الضريبة الموحدة على الأقل من حيث المبدأ.

ب- تشير كافة المؤشرات الحالية إلى الاتجاه الكبير نحو تعميم استخدام نظام الضريبة الموحدة على الدخل ، حيث ساء استخدام ذلك النظام في جميع أنحاء العالم ، فعلى الدعم من وجود مشاكل كثيرة تـنجم عن التحول لذلك النظام إلا أنه قد تم التحرك والاتجاه إليه في الوقت الحديث سواء في الدول المتقدمة أو في الدول النامية.

ج- على الرغم من أن عملية التوحيد من حيث المبـدأ معاملـة كافـة الدخول ضريبيا بشكل موحد على السواء بغض النظر عن مصـدر تلك الدخول ، إلا أنه من الناحية العلمية طبقـا لمنطـق السياسـة ومشاكل عملية الإدارة يمكن القول بأنه ليس هناك نظام ضريبي في أي مكان يعامل كافة أشكال ومصادر الدخول ضريبيا بشكل موحد.

د- ينبغي التأكيد على أنه ليس هناك إمكانية لحدوث تتابع عكسي مرتبط من النظام الضريبي الموحد على الدخل إلـى النظـام الضـريبي النوعي أو النظام المختلط على الدخل.

هـ- أن الاتجاه نحو التوحيد لم يؤدي إلى انشاء ضريبة موحدة فعـلا ، يمكن حسابها والتحقق منها بطريقة واحدة، حيث في الحقيقة لـيس هناك دخل واحد ولكن مجموعة من الإيرادات يتم تقدير كل منهـا بالطريقة التي تتفق معها. فعلى سبيل المثال (تخضع الأجور لتقدير مباشر وتحصيل للضريبة بالحجز من المنبع ، بينما تخضع الأرباح الصناعية والتجارية على تقدير ميزانيات دقيقة ، كما تقـدر علـى الأرباح الزراعية في غالبة الأحـوال بطريقـة تقريبيـة) ، وهـذا الاختلاف الناجم عن طبيعة تلك الإيرادات يجعل مـن الضـروري

عدم تطبيق نظام موحد بطريقة مطلقة ، إذ أن وحدة الأسلوب بالنسبة لإيرادات تختلف فى وقتها وحقيقة إعلانها يؤدى إلى معاقبة بعض الدخول ومحاباة الأخرى.

ثانيا : أهداف ومبررات التحول إلى نظام الضريبة الموحدة:

تتمثل أهم أهداف ومبررات التحول إلى نظام الضريبة الموحدة إلى مجموعة من المزايا التى تميز بها الضريبة الموحدة ومنها ما يلى:

١- يعد نظام الضريبة الموحدة من أكثر النظم الضريبية تقدما حيث أنه يحقق العدالة الضريبية ومن ثم الاجتماعية ، حيث يقوم بتوزيع الأعباء العامة على كافة أفراد المجتمع وذلك لأنها ضريبة شخصية ، أى أنها ترتكز على المقدرة التكليفية الحقيقية للممول لأن مجموع دخل الممول يعد أفضل ميعاد لقياس قدرته على الدفع ، هذا فضلا عن أن الضريبة الموحدة تراعى الظروف الشخصية للممول وحالته الاجتماعية فهى تسمح بإعفاء جزء من الدخل محدد لازم لمعيشة الممول، فضلا عن الإعفاء المقرر لأعباء عائلية ، كما تبدو عدالة الضريبة الموحدة أيضا فيما تسمح به من خصم المصاريف والنفقات الشخصية الأخرى التى يتحملها مثل أقساط التأمين الاجتماعى ونفقات العلاج وغيرها.

٢- تفرض بأسعار تصاعدية ، حيث يزيد سعر الضريبة بزيادة قيمة الوعاء المادى الخاضع للضريبة ومن ثم فيكون لدى الإدارة الضريبية صورة متكاملة عن الدخل الكلى الذى يحصل عليه الممول وليس أحد أو بعض عناصره كما هو الحال فى ظل الضرائب

النوعية ، والتى تعتبر أقل اتفاقات العدالة من هـذه الزاويـة حيـث تفرض بأسعار نسبية ، حيث تفرض سعر الضريبة بغض النظر عن المادة الخاضعة للضريبة.

٣- كذلك الضريبة الموحدة يتحملها دافعها ، ومن ثم فإن عبؤها لا ينتقل من الممول إلى أشخاص آخرين.

٤- على الرغم من تطبيق سعر موحد على مجموع الدخل النـاتج مـن المصادر المختلفة ، إلا أنه يمكن فى ظل الضريبة الموحـدة تنويـع المعاملة الضريبية بحسب مصادر الدخل ، وذلك عن طريق خصـم نسبة من الدخل المراد تمييزه قبل ضمه إلى الدخول عند تحديد وعاء الضريبة.

٥- ومن مزايا الضريبة الموحدة أنها تؤدى إلى زيـادة درجـة مرونـة النظام الضريبة ، وهو ما يتحقق عن طريق زيادة الأهمية النسـبية للضرائب المباشرة على حساب غير المباشرة.

٦- يؤدى الأخذ بنظام الضريبة الموحدة إلى الاقتصاد فى نفقات التحصيل وتبسيط الإجراءات الإدارية ، ثم تقليل فرص التهرب الضريبى ، إذ أنها تفرض على مدة واحدة ، ومن ثم لا تحتاج إلا إلى إدارة ضريبية واحدة لمأمورية واحدة ، وذلك بخلاف الضـرائب النوعيـة والتـى تتطلب عددا كبيرا من الإدارات الضريبية والموظفين نظرا لتعددها.

٧- ومن مزايا الضريبة الموحدة أيضا ما يتحقق فى ظلهـا مـن ربـط الإعفاءات الضريبية بالمقدرة التكليفية الاجمالية للممول ، مما يحقق

مزيدا من التشخيص فى فرض الضريبة.

٨- وفى ظل نظام الضريبة الموحدة ، يتم التوسع فى تطبيق قاعدة الحجز عند المنبع مما يحقق صالح الخزانة العامة ، ويقلل من فرص التهرب الضريبى.

ثالثا : مقومات نجاح الضريبة الموحدة:

يتطلب نجاح تطبيق نظام الضريبة الموحدة توافر مجموعة من المقومات ، والتى يتمثل أهمها فيما يلى:

١- من ناحية الممولين فلابد من نمو الوعى الضريبى لدى الممولين عن طريق توعيتهم بنظام الضريبة الموحدة الذى يقوم على إمساك كل ممول لدفاتر وحسابات منتظمة تضم أوجه نشاطه المختلفة وذلك على النحو الذى يمكن الإدارة من التحقق من إيراداته ومصروفاته بدقة.

٢- ومن ناحية الإدارة الضريبية ، فلابد من تطوير ورفع كفاءة الجهاز الضريبى ، وذلك عن طريق إيجاد إدارات ضريبية على مستوى مرتفع من الكفاءة والخبرة فى شئون الضرائب على النحو الذى يمكنها من المحاسبة على الأنواع المختلفة من الدخول.

٣- ضرورة مبادرة الدولة بحصر المجتمع الضريبى حصرا شاملا منعا من التهرب الضريبى ، ويرتبط ذلك بوجود الرقم القومى لكل ممول على مستوى الجمهورية ، ويساعد استخدام هذا الرقم القومى فى التعرف على شخصية الممولين عن طريق الأرقام القومية لكل منهم دون خلط بين الأسماء المتشابهة ، كما أن هذا الرقم يعد عاملا أساسيا

فى بناء قاعة البيانات الأساسية لمجتمع الممولين على المستوى القومى.

٤- ضرورة التحول من المأموريات النوعية إلى النظام الجغرافى بكافة أنحاء البلاد مما يساعد على سهولة حصر الممولين وتخفيف أعباء انتقالهم إلى المأمورية المختصة لمحاسبتهم.

٥- لابد من التوسع فى استخدام الحاسب الآلى إلى الحد الذى يكفل تعميمه على كافة المأموريات بسائر أنحاء الجمهورية وبما يكفل رفع كفاءة الإدارة الضريبية ومن ثم سهولة تطبيق نظام الضريبة الموحدة.

رابعا: أهم المبادئ التى روعيت فى إعداد نظام الضريبة الموحدة:

منها ما يلى:

١- الغاء الضرائب النوعية والضريبة العامة على الدخل لتحل محلها الضريبة الموحدة بأسعار موحدة تصاعدية بالشرائح تحقيقا للعدالة فيما عدا إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، فتعتبر بسعر نسبى ثابت وتحجز من المنبع ، كما عوملت الأجور وما فى حكمها معاملة خاصة.

٢- الاقتصار على تقدير إقرار واحد فى الموعد المحدد ، يتضمن ما حققه الممول من دخول خلال السنة الضريبية مهما تعددت أو اختلطت مصادر هذا الدخل ، مع اعفاء إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وأصحاب المرتبات من تقديم الإقرار وقصره على المصادر الأخرى لإيرادات الضريبة ، مع الأخذ فى الاعتبار ما سبق سداده خصما من المنبع أو طبقا لنظام الخصم والإضافة والتحصيل لحساب

الضريبة.

٣- التعامل مع مأمورية ضرائب واحدة عن جميع أوجه النشاط الممول.

٤- تحقيق المرونة والسهولة والوضوح بالنسبة للممول والجهاز الضريبى حيث يؤدى تطبيق نظام الضريبة الموحدة إلى الحد من الإقرارات وكثرة الإجراءات نتيجة التعامل مع جهة واحدة وضريبة موحدة وتخفيض نفقات التحصيل ، وتوفير الجهد والوقت.

٥- إعادة توزيع العبء الضريبى بالتخفيض على العاملين وصغار الممولين بصفة عامة ، وما يدفعه كبار الممولين سيمول البنية الأساسية والمرافق التى يستفيد منها المجتمع ، وكذلك الخدمات العامة كالتعليم والصحة والرعاية لطبقات الشعب المختلفة.

٦- رفع حدود الإعفاءات المقررة للأعباء العائلية بنسبة ٥٠% أو ١٠٠%.

٧- رعاية صغار الممولين من أصحاب الأنشطة الأخرى.

١١/٣/٣- مفهوم الضريبة الموحدة :

يقصد بالضريبة الموحدة Unitary Tax ذلك النظام الإجمالى الذى يوضع فيه صافى الدخل الكلى الذى يحصل عليه الممول من مختلف المصادر خلال السنة الضريبية دفعة واحدة حيث يتم تجميع كافة الدخول الصافية للممول من مختلف مصادرها فى وعاء واحد ، ثم يتم فرض ضريبة واحدة على مجموع هذه الدخول بسرعة تصاعدى ، وبدون تمييز

بين طبيعة أو مصدر هذه الدخول.

ولتحديد وعاء الضريبة الموحدة فإنه يتم تجميع كافة الإيرادات التى يحصل عليها الممول من مختلف مصادرها سواء كانت أرباحا أو فوائد أو من مرتبات وغيرها ، كذلك على أن يتم تحديد كل إيرد بأسلوب خاص تبعا لطبيعته ، وأن يستبعد من كل إيراد على حدة كافة التكاليف المرتبطة به مع ملاحظة أن هذا لا يمنع من إعفاء بعض الإيرادات أو جزء منها قبل أن يتم تجميع هذه الإيرادات ، ويلى ذلك خصم كافة المصروفات الشخصية للممول ، كأقساط التأمين على الحياة ، ومصروفات العلاج ، ثم يخصم من المبلغ المتبقى الإعفاءات المقدرة للحد الأدنى اللازم للمعيشة والأعباء العائلية وما يتبقى بعد ذلك يشكل الوعاء الذى تفرض عليه الضريبة الموحدة.

تستحق الضريبة الموحدة فى أول يناير من كل سنة ، كما تستحق بوفاة الممول أو بانقطاع إقامته فى مصر ، وتسوى على مجموع صافى الدخل الذى حققه خلال السنة السابقة من الإيرادات التاليا:

١- إيرادات رؤوس الأموال المنقولة.
٢- إيرادات النشاط التجارى والصناعي.
٣- المرتبات وما فى حكمها.
٤- إيرادات المهن غير التجارية.
٥- إيرادات الثروة العقارية.

أولا : نظم فرض الضريبة الموحدة فى التشريعات المقارنة:

تعتمد التشريعات الضريبية المقارنة فى تطبيقا للضريبة الموحدة

على أحد النظم الثلاثة التالية:

أولا : نظام يعتمد على تقسيم الدخل الكلى إلى عدد من الأوعية (النظام السائد فى فرنسا) وطبقا لهذا النظام فإنه يتم تقسيم الدخول تبعـا لمصادرها وتخصيص باب مستقل لكل دخل ، حيث يبـين فيـه قواعد تحديد الإيرادات والتكاليف للوصول إلى صافى الـدخل ، وبعد ذلك يتم تجميع هذه الدخول الصافية ، ويخصم من المجموع الإعفاءات المقررة للأعباء العائلية ، فنصل إلى صـافى الـدخل الكلى الذى يمثل وعاء الضريبة الموحدة والـذى تسـرى عليـه الضريبة بسعر تصاعدى.

ثانيا : نظام يعتمد على تقسيم الدخل الكلى إلى عدد من الجداول (النظام السائد فى المملكة المتحدة) وهذا النظام لا يختلف كثيـرا عـن النظام السابق حيث يتم طبقا لهذا النظام تخصيص جـدول لكـل دخل حسب مصدره ، يبين فيه قواعد تحديد الإيـراد والتكـاليف واجبة الخصم منه للوصول إلى صافى الدخل وبعد ذلك يتم تجميع هذه الدخول من الجداول ويخصم من المجموع بعـض النفقـات الشخصية التى لم يسبق خصمها فى الجداول ، إلى جانب السماح بإعفاء جزء من المدخل كالاعفاء الشخصى والاعفـاء المقـرر للأعباء العائلية ، ويكون المبلغ المتبقى هـو وعـاء الضـريبة الموحدة.

ثالثا : نظام يعتمد على عدم التفرقة بين مصادر الدخل (النظام السائد فى الولايات المتحدة الأمريكية) وتبعا لهذا النظام فإنه يـتم تجميـع

الدخول من مختلف المصادر بدون خصم أية مصروفات متعلقـة بها ثم يخصم من المجموع بعض النفقات والمصروفات المرتبطة بالنشاط الذى يزاوله الممول بعد ذلك باعفاء جزء من هذا الدخل كإعفاء شخصى والاعفاءات المقررة للأعباء العائلية فنصل إلــى الدخل الخاضع للضريبة الذى يشكل وعاء الضــريبة الموحــدة. وتفرض هذه الضريبة بسعر تصاعدى بشرائح تتراوح مــا بــين ١٤% ، ٧٠%.

الضريبة الموحدة فى النظام الضريبى المصرى :

يذهب غالبية الفقه المصرى إلى أن القانون رقــم ١٨٧ لســنة ١٩٩٣ لم يأخذ بنظام الضريبة الموحدة على الدخل بالمعنى الفنى الدقيق على النحو الذى أخذت به معظم التشريعات المقارنة ، فقد جاء أنه بعــد تعديلات لأحكام القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ وليس مشروعا بقــانون جديد ، وأن مقتضاه إحلال الضريبة الموحدة على الدخل محل الضرائب النوعية ، فتكون أسعارها تصاعدية فيما عدا إيــرادات رؤوس الأمــوال المنقولة فتفرض عليها الضريبة بسعر نسبى وتحجز عند المنبع ، لــذلك يمكن القول أن الضريبة الموحدة فى النظام الضــريبى المصــرى هــى ضريبة شبه موحدة.

ثانيا : خصائص الضريبة الموحدة على الدخل:

تتسم الضريبة الموحدة بمجموعة من الخصائص يتمثل أهمهــا فيما يلى:

١- الضريبة الموحدة ، ضريبة مباشرة :

تتميز الضريبة الموحدة بأنها تعــد مــن قبيــل الضــرائب

المباشرة والتى تفرض على مجموع الإيرادات الصافية التى يحققها الممول من المصادر المختلفة ، فهذا الضريبة يتحمل عبئها الممول نفسه الذى تفرض عليه الضريبة ، ولا يستطيع نقل هذا العبء إلى الغير ، كما أن الضريبة الموحدة تفرض مباشرة على مادة تتميز بالثبات النسبى وهى مجموع صافى دخل الممول.

٢- الضريبة الموحدة ضريبة شخصية:

الضريبة الموحدة هى ذات طابع شخصى ، بمعنى انها تراعى الظروف الشخصية للممول بحيث يتناسب مقدارها مع مقدرته التكليفية وتتضح مظاهر التشخيص فى أنها تفرض على الدخل الكلى الصافى الذى يحققه الشخص الطبيعى من مختلف المصادر وبالتالى فإنه يسمح للممول بخصم المصروفات وللتكاليف التى يكون قد انفقتها فى سبيل الحصول على الدخل ، كما قرر إعفاء للأعباء العائلية يتراوح ما بين ١٤٤٠ جنيه للممول الأعزب ، ١٦٨٠ جنيه للممول المتزوج ولا يعول ، أو غير المتزوج ويعول ، ١٩٢٠ جنيه للمتزوج ويعول. ومن مظاهر التشخيص أيضا أنها تفرض بسعر تصاعدى بالشرائح.

٣- الضريبة الموحدة ، ضريبة سنوية:

تتميز الضريبة الموحدة بأنها سنوية الاستحقاق ، بمعنى أنها تفرض على مجموع الإيرادات الصافية التى يكون الممول قد حققها خلال السنة على أن تستحق الضريبة فى أول يناير من كل سنة وتنتهى آخر ديسمبر ، ويترتب على مبدأ سنوية الضريبة الموحدة

ضرورة الأخذ بمبدأ استقلال السنوات الضريبية ، بمعنى أن تعتبر كل سنة ضريبية سنة مستقلة بذاتها عن غيرها من السنوات وذلـم ممـا يتعلق بتحديد صافى إيراداتها الخاضعة للضريبة ولكن على الرغم من الأخذ بمبدأ سنوية الضريبة إلا أن هناك عدة استثناءات علـى مبـدأ سنوية الضريبة ومنها:

(١) حالة وفاة الممول أو انقطاع اقامته فى مصر (سـواء كـان مصرى أو أجنبى) حيث تتحدد الإيرادات فى هذه الحالة على أساس الفترة من أول يناير حتى تـاريخ الوفـاة أو انقطـاع الإقامة.

(٢) حالة إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، حيث تسرى الضريبة على كل إيراد على حدة بغض النظر عن ميعاد دفعـه ودون انتظار لمضى سنة ميلادية.

(٣) حالة العمولة أو السمسرة غير المتصلة بمباشرة المهنة أو أية مبالغ أخرى تدفع مقابل حقوق معرفة استغلال أو أداء علـى اختلاف أنواعها وصورها ، حيث يتم دفع هذه المبالغ بحجز الضريبة المستحقة من كل مبلغ يدفع على حـدة وتوريـدها مباشرة إلى مأمورية الضرائب المختصة.

٤- الضريبة الموحدة ، تأخذ بمبدأ التبعية الاقتصادية والاجتماعية:

تتميز الضريبة الموحدة بأنها جمعت فى سريانها مـا بـين التبعية الاقتصادية والاجتماعية ، فهـى تسـرى علـى الأشـخاص الطبيعيين وتميز المقيمين فى مصر وبصرف النظر عن جنسـياتهم (مصريين أو أجانب) وذلك بالنسبة لدخولهم المتحققـة فـى مصـر

(التبعية الاقتصادية) ، كما أنها تسرى على الأشخاص الطبيعيين المقيمين عادة فى مصر بصرف النظر عن جنسياتهم (مصريين أو أجانب) وذلك عن كافة دخولهم سواء كانت قد تحققت فى مصر أم فى الخارج (التبعية الاجتماعية.

٥- الضريبة الموحدة ، هى ضريبة شبه موحدة:

تسرى الضريبة الموحدة على مجموع صافى الدخل الذى يحققه الممول من (إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، إيرادات النشاط التجارى والصناعى ، والمرتبات وما فى حكمها ، إيرادات المهن غير التجارية ، إيرادات الثروة العقارية) ، غير أن المشرع قد أخرج من هذا التوحيد الضريبى كل من إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والمرتبات وما فى حكمها وأخضع كل منها للضريبة بصفة مستقلة دون التزام على الممول بالإقرار عنها فى إقراره الضريبى السنوى.

أما بالنسبة لباقى الإيرادات فتض جميعها فى وعاء واحد تفرض عليها الضريبة دفعة واحدة ويلتزم الممول بتقديم إقرار ضريبى واحد عنها.

٦- الضريبة الموحدة تجمع بين أسلوب التوريد المباشر والحجز من المنبع:

حيث حرص المشرع فى حالات عديدة على إلزام بعض الجهات بحجز وتوريد نسبة من المبالغ المدفوعة لحساب الضريبة وتوريدها إلى مأمورية الضرائب المختصة نيابة عن الممول ، وفى الأحوال الأخرى يلتزم الممول بالتوريد المباشر للضريبة

فى نهاية العام من واقع إقراره الضريبى.

ثالثا : نطاق سريان الضريبة الموحدة على الدخل فى مصر:

يقصد بنطاق سريان الضريبة ، بيان مدى خضوع كل من المواطنين والأجانب لإحكامها ، وبصفة عامة يتنازع تحديد نطاق سريان الضريبة معيارين أساسيين هما معيار التبعية السياسية ومعيار التبعية الاقتصادية. حيث يطلق على الأول معيار الجنسية ، وبمقتضاه يخضع مواطنى الدولة للضريبة عن كافة دخولهم بغض النظر عن مكان اقامتهم داخل أن خارج البلاد ، ويطلق على الثانى معيار الاقليمية وبمقتضاه يخضع الشخص أيا كان جنسيته للضريبة طالما زاول نشاط أو استثمر مالا تولد عنه دخل داخل حدود الدولة. وقد اختلفت النظم الضريبية فى البلاد فى الأخذ بمعيار دون آخر أو أخذهما معا فى الحسبان ، حيث أخذ المشرع الضريبى فى الولايات المتحدة الأمريكية بمبدأ التبعية السياسية والاقتصادية معا ، حيث يخضع للضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين الممول طالما كان يتمتع بالجنسية الأمريكية سواء كان مقيما داخل أو خارج الولايات المتحدة الأمريكية ، بينما نجد أن النظام الضريبى المصرى أخذ المشرع الضريبى بمعيارى التبعية الاقتصادية والاجتماعية حيث يتحدد نطاق سريان الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين المخاطبين باحكامها من حيث المكان بتوفر أحد أمرين:

الأول : أن تكون مصر هى محل إقامة الممول ، سواء كان مصريا أن أجنبيا تطبيقا لمبدأ التبعية الاجتماعية.

الثانى : أن تكون مصر هى مصدر الدخل الخاضع للضريبة بمعنى أن يتم النشاط الاقتصادى والأرباح المحققة من هذا النشاط فى

مصر، وبغض النظر عن جنسية الممول ، وذلك تطبقا لمبدأ التبعية الاقتصادية.

رابعا : سعر الضريبة :

بوجه عام ، يعرف سعر الضريبة بأنه عبارة عن النسبة المئوية التى يجب اقتطاعها من الوعاء كضريبة. وهناك ثلاثة أنواع من السعر يمكن إبرازها على النحو التالى:

١- السعر النسبى Proportional Tax Rate:

ويعنى فرض سعر ثابت على الوعاء الضريبى مهما كان حجمه، فالنسبة المقتضطعة لا تتغير بتغيير الوعاء ، ويعاب على ذلك السعر فى عدم عدالته بسبب عدم الأخذ بمقدرة الممول التكاليفية المتناسبة.

٢- السعر التنازلى Regressive Tax Rate

ويعنى أن السعر يتغير تبعا للتغيير فى الوعاء المفروض عليه الضريبة وذلك بشكل تنازلى ، فكلما ازداد الدخل انخفضت النسبة المقتطعة طبقا لشرائح محددة مسبقا أو الفئات التى يقع فيها هذا الدخل، ويعاب على السعر التنازلى أنه أسوأ من السعر النسبى فى تحقيق العدالة.

٣- السعر التصاعدى Progressive Tax Rate

حيث يرتفع سعر الضريبة كلما ارتفع الوعاء الخاضع لها ، ويمكن تقسيم هذا النوع من الأسعار إلى التصاعد بالشرائح والتصاعد بالفئات ، حيث يعتمد النوع الأول على تقسيم الوعاء إلى جزئيات وحسب أسعار تصاعدية لكل ضريبة أو شريحة ، فى حين يرتكز النوع الثانى على تحديد أسعار تصاعدية لفئات محددة ، حيث كلما وقع وعاء الضريبة

فى فئة معينة فإن كامل الدخل يخضع للسعر المحدد لهـذه الفئـة بـدون تقسيمه إلى شرائح ويمكن القول أن أهم سمات السعر التصـاعدى أنـه يفرض على أساس المقدرة التكليفية للممول ومن ثم يؤدى إلـى تحقيـق العدالة عند فرض الضرائب.

وتتميز الضريبة الموحدة على الدخل الشخصى بأنها ذات سعر تصاعدى بالشرائح وذلك تحقيقا للعدالة وتخفيفا للعبء الضـريبى علـى صغار الممولين ، ولعدم الجور على أرباح كبار الممولين بعدم زيادة الحد الأقصى للسعر عن ٤٨% حيث يتبقى للممول من الربح ما يساعده على الاستمرار بهدف تشجيع الاستثمار وتنشيط التعامل فى المشاريع الكبيـرة التى تستوعب أيدى عاملة أكثر للقضاء على البطالة وزيادة الإنتاج وكذلك للحد من التهرب الضريبى وتوسيع قاعدة المجتمـع الضـريبى لزيـادة الحصيلة.

السعر العام:

حدد المشرع سعر الضريبة على الوجه الآتى:

الشريحة الأولى :	.... حتى ٢٥٠٠ جنيه ، ٢٠%.
الشريحة الثانية :	أكثر من ٢٥٠٠ جنيه حتى ٧٠٠٠ جنيه ، ٢٧%
الشريحة الثالثة :	أكثر من ٧٠٠٠جنيه حتى ١٦٠٠٠جنيه ، ٣٥%
الشريحة الرابعة:	أكثر من ١٦٠٠٠جنيه حتى٢٧٠٠٠جنيه، ٤٠%
الشريحة الخامسة:	أكثر من٢٧٠٠٠ حتى٦٨٠٠٠ جنيه ، ٤٥%
الشريحة السادسة:	أكثر من ٦٨٠٠٠ حتى ٤٨%

وبالنسبة لإيرادات من المرتبات وما فى حكمها يكـون سـعر

الضريبة عليها ٢٠% حتى ٥٠٠٠ جنيه ، ٣٢% فيما زاد على ذلك.

الاستثناءات من السعر العام:

ويلاحظ أنه فى حالة الاستثناء من السعر العام لا تتمتع الإيرادات بأية إعفاءات قانونية ولا أعباء عائلية ، بل تفرض الضريبة على السعر الإجمالى بدون أى تخفيض.

ولقد وردت الاستثناءات من السعر بالنسبة لكل إيراد من الإيرادات الخاضعة للضريبة على حدة على النحو التالى:

١- بالنسبة لإيرادات رؤوس الأموال المنقولة:

أراد المشرع الضريبى معاملة هذه الإيرادات بسعر مميز ، فقد قرر المشرع أن يحجز عند كل توزيع أو عائد مما تسرى عليه الضريبة نسبة ٣٢% من يمة العائد ويتم توريده للمأمورية المختصة خلال الخمسة عشر يوما الأولى من الشهر التالى للشهر الذى حجزت فيه المبالغ المحجوزة سدادا نهائيا للضريبة ولا يقدم عن هذه الإيرادات الإقرار الضريبى السنوى.

٢- بالنسبة لإيرادات النشاط التجارى والصناعي:

أ- استثنى المشرع من السعر العام المصروفات العقارية عند تسجيلها بالشهر العقارى حيث نص على فرض الضريبة بسعر ٥% وبغير أى تخفيض على إجمالى قيمة التصرف فى العقارات المبنية أو الأراضى داخل كردون المدينة.

ب- كما استثنى مبالغ العمولة والسمسرة غير المتصلة بمباشرة المهنة أو المبالغ التى تدفع مقابل حقوق معرفة ، أو الاستغلال أو أداء على

اختلاف أنواعها وصورها ، والاستثناء هنا ليس خاص بالسعر وإنما خاص بعدم تخفيض الإيراد (المبالغ المدفوعة) سواء للتكاليف أو للأعباء العائلية ، بل يخضع الاجمالى أو المبلغ كله بدون أى تخفيض للضريبة وبالسعر العام المقرر للضريبة الموحدة.

وألزم المشرع دافع هذه المبالغ بحجز مقدار الضريبة المستحقة وتوريدها إلى مأموريات الضرائب المختصة خلال الخمسة عشر يوما الأولى من الشهر التالى لدفع المبالغ.

٣- بالنسبة للمرتبات وما فى حكمها:

يكون سعر الضريبة عليها ٢٠% حتى ٥٠٠٠٠ جنيه ، و٣٢% فيما زاد على ذلك ، وقد ورد استثناء فى المرتبات وما فى حكمها وهو ليس خاص بالسعر ولكنه خاص بعدم تخفيض الإيراد عند حساب الضريبة سواء لمواجهة التكاليف أو الأعباء العائلية ، حيث يخضع المبلغ الإجمالى بدون أى تخفيض للضريبة بالسعر المقرر للمرتبات.

وقد أخضع كل هؤلاء للضريبة بسعر ٢٠% على إجمالى ما يحصلون عليه بدون أى تخفيض سواء للتكاليف أو للأعباء العائلية ، واعفائهم من تقديم الإقرار الضريبى السنوى عن تلك المبالغ ، حيث الزم الذين يقومون بدفع هذه المبالغ بحجز الضريبة وتوريدها إلى مصلحة الضرائب خلال الخمسة عشر يوما الأولى من كل شهر.

خلاصة ما سبق:

على الرغم من المزايا التى يتمتع بها نظام الضريبة الموحدة ، إلا أنها مع ذلك – كأى نظام وضعى – لا يخلو من العيوب ، ولعل من أهم الانتقادات التى وجهت إليه ما يلى:

(١) عدم توافر الإمكانيات المادية:

يترتب على تطبيق نظام الضريبة الموحدة اتساع نطاق الضريبة لتحمل كل فرد فى البلد يحقق دخلا أيا كان مصدره ، ولا يمكن للجهاز الضريبى بإمكانياته البشرية فقط مواجهة عبء هذا العمل الضخم دون استخدام الحاسب الالكترونى مما يحتاج امكانيات مادية ضخمة تنوء بها ميزانية الدولة فى ظروفها الحالية.

(٢) عدم توافر الإمكانيات الفنية:

يحتاج تطبيق نظام الضريبة الموحدة بالإضافة إلى الامكانيات المادية إلى امكانيات فنية مناسبة ، لذلك فإن الجهاز الضريبى مطالب ليس فحسب بتوفير الفنيين الذين يعملون على الحاسب الالكترونى بل وأيضا بتدريب العاملين فيه على هذا النظام الضريبى الجديد ، خاصة وأن نظام التقسيم النوعى للمأموريات المطبق حاليا لم يعط الفرصة للإلمام بالضرائب النوعية المختلفة ، إنما أعطى لمعظم العاملين فى الجهاز الضريبى تخصصات فى بعض أوجه النشاط التى تخضع لإحدى الضرائب النوعية دون أوجه النشاط الأخرى ، ويتضح من ذلك عدم توافر الامكانيات الفنية اللازمة لتطبيق نظام الضريبة الموحدة.

(٣) نقص الوعى الضريبى عند الممولين:

ومن جهة أخرى ، فإن تطبيق نظام الضريبة الموحدة يحتاج إلى حد أدنى من الوعى الضريبى عند جمهور الممولين ، لا يخص فى هذا الصدد انعدام هذا الوعى عند السواء الأعظم من الممولين الذين سيخضعون لهذا النظام الضريبى ، خاصة إذا راعينا الفئات الجديدة من الممولين التى تلتزم بأحكام هذا النظام وهو كثرة وتعدد البيانات المطلوبة فى إقرارات الضريبة الواحدة.

(٤) ازدياد فرص التهرب الضريبى:

يكون أسهل وأخطر فى ظل الضريبة الموحدة ، وذلك لاعتماد الدولة على ضريبة واحدة لمواجهة جميع نفقاتها يجعل عبء هذه الضريبة ثقيلا على الممول ويثير سخطه على السلطات العامة ، وقد يدفعه ذلك إلى محاولة التهرب الضريبى منها ، مما يسبب صعوبات ضخمة للإدارة المالية.

(٥) تطبيق سعر واحد رغم اختلاف المعيار:

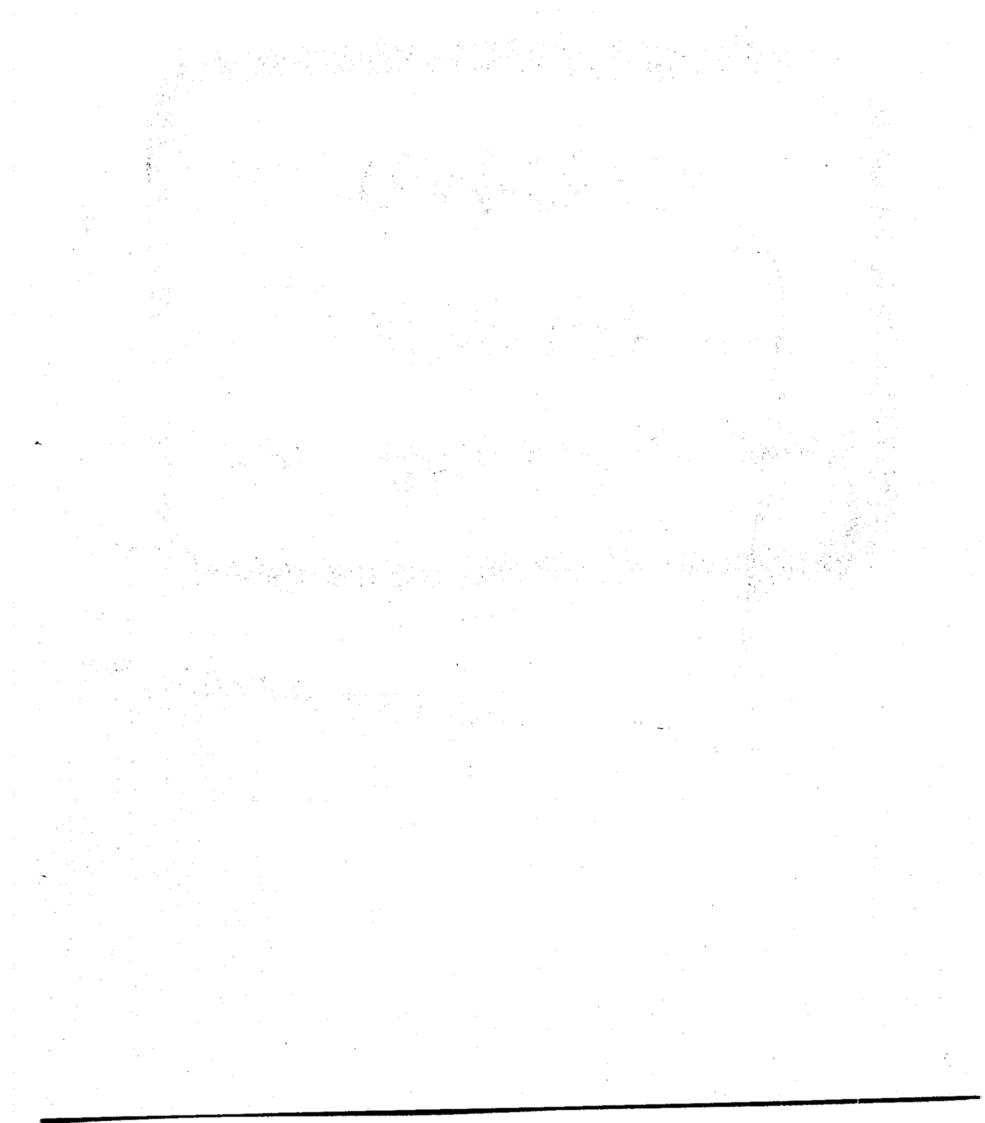
حيث يطبق فى نظام الضريبة الموحدة سعر واحد رغم اختلاف مصادر الإيرادات ، فلا يراعى فى هذا المجال الإيرادات التى مصدرها رأس المال فحسب ، وتلك التى مصدرها رأس المال والعمل ، أو التى مصدرها العمل فقط.

(٦) على الرغم من العدالة الظاهرية للضريبة الموحدة ، إلا أنها أبعد ما تكن عن تحقيق هذا الهدف من الناحية العملية ، فقسوة هذه الضريبة لا يمكن تخفيضها بواسطة ضريبة أخرى.

الفصل الثالث

القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥

بإصدار قانون الضرائب على الدخل



الفصل الثالث

" بعض الايجابيات التي جاءت في "

القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥

قانون الضريبة علي الدخل الجديد

مقدمة :-

لقد مر الإصلاح الضريبي بالعديذ من التعديلات ابتداء من القانون (١٥٧) لسنة ١٩٨١ ، ثم قانون الضريبة الموحدة علي الدخل رقم (١٨٧) لسنة ١٩٩٣ ، ثم القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٩٧ وما طراء عليه من تعديلات وفقا لقرارات وزير المالية لتعديل الأعباء العائلية وتعديلات في نظام الخصم والإضافة وغيرها من التعديلات الخاصة بالضريبة علي الدخل . حتى صدر القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضريبة علي الدخل الذي نشر بالجريدة الرسمية برقم ٢٣ (تابع) بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٩ .

لقد تضمن القانون (٩١) لسنة ٢٠٠٥ ، العديد من التعديلات التي تهدف إلي صلاح العلاقة بين الممول ومصلحة الضرائب كما أنها زادت من حدود الإعفاء للأعباء العائلية وخفضت سعر الضريبة علي الدخل في مختلف الشرائح وغبرها من المزايا الأخرى التي سوف يتم تناولها بإيجاز علي النحو التالي .

أولا : التمهيد لتقديم القانون المواد من (١ إلي ٩) .

الغي القانون الجديد رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ ليحل محله ، علي أن تستمر لجان الطعن المشكلة وفقا لأحكام قانون الضرائب علي الدخل المشار إليه حتى ٣١ ديسمبر سنة ٢٠٠٥ في النظر في المنازعات الضريبية المتعلقة بالسنوات حتى نهاية ٢٠٠٤ ، وبعدها تحال المنازعات التي لم يتم الفصل فيها بحالتها إلي اللجان المشكلة طبقا لأحكام القانون الجديد . (في المادة الثانية)

كما نصت المادة الثانية علي أن تظل الإعفاءات المحددة لها في القانون المشار إليه سارية بالنسبة إلي الأشخاص الذين بدأت مدد الإعفاء لهم قبل تاريخ العمل بهذا القانون ، وذلك إلي أن تنتهي هذه المواد.

وقد جاء القانون الجديد بإلغاء رسم تنمية الموارد المالية حيث نصت المادة الثانية أيضا بان يلغي البند ١ من المادة ١ من القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٤ بغرض رسم تنمية الموارد المالية للدولة. وبذلك يمثل ميزة من مزايا القانون الجديد والتي تخفف من أعباء الممولين.

كما أوضحت المادة الرابعة أن يعفي كل شخص من أداء جميع مبالغ الضريبة المستحقة علي دخله وجميع مبالغ الضريبة العامة علي المبيعات ، وذلك عن الفترات الضريبية السابقة علي تاريخ العمل بهذا القانون. وما يرتبط بتلك الضرائب من مقابل تأخير وغرامات وضريبية إضافية وغيرها.

وبذلك أعلنت وزارة المالية (مصلحة الضرائب) عن مصالحة وعفو عن الممولين أو من لم يتقدموا بإقراراتهم الضريبية أو (المتهربين) ..... وغيرهم من الممولين الجدد ، لتحفيزهم علي تقديم إقراراتهم الضريبية ، وفي هذا بادرة محمودة لمصلحة الضرائب. ولكن تنص ذات المادة علي أن تلك الإعفاءات مشروطة بشرطين :-

الأول : ألا يكون الشخص قد سبق تسجيله أو تقديمه لإقرار ضريبي أو خضع لأي شكل من أشكال المراجعة الضريبية من قبل مصلحة الضرائب العامة أو مصلحة الضرائب علي المبيعات.

الثاني : أن يتقدم الممول بإقراره الضريبي عن دخله عن أخر فترة ضريبية متضمنا كامل البيانات ذات الصلة ، وان يتقدم للتسجيل لدي مصلحة الضرائب علي المبيعات إذا بلغ حد التسجيل ، وذلك قبل مضي سنة من تاريخ العمل بهذا القانون.

ويسقط الإعفاء إذا لم ينتظم الممول في تقديم إقراراته الضريبية عن دخله عن الفترات الضريبية الثلاث التالية.

وتنص المادة الخامسة علي انقضاء الخصومة بين الممول ومصلحة الضرائب قبل أول أكتوبر ٢٠٠٤ ما لم يتمسك الممول باستمرار الخصومة. حيث نصت المادة الخامسة علي ما يلي : –

تنقضي الخصومة في جميع الدعاوى المقيدة أو المنظورة لدي جميع المحاكم علي اختلاف درجاتها قبل أو أكتوبر سنة ٢٠٠٤ بين مصلحة الضرائب والممولين والتي يكون موضوعها الخلاف في تقديم الضريبة وذلك إذا كان الوعاء السنوي للضريبة محل النزاع لا يجاوز عشرة آلاف جنية. وتمتنع المطالبة بما لم يسدد من ضرائب تتعلق بهذه الدعاوى.

وفي جميع الأحوال لا يترتب علي انقضاء الخصومة حق للممول في استرداد ما سبق أن سدده تحت حساب الضريبة المستحقة علي الوعاء المتنازع عليه.

وذلك كله ما لم يتمسك الممول باستمرار الخصومة في الدعوى بطلب يقدم إلي المحكمة المنظورة لديها الدعوى خلال ستة اشهر من تاريخ العمل بهذا القانون.

وتؤكد المادة السادسة علي رغبة مصلحة الضرائب في إنهاء النزاعات مع الممولين والمصالحة معهم حيث تنص علي انه في غير الدعاوى المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون ، يكون للممولين في المنازعات القائمة بينهم وبين مصلحة الضرائب والمقيدة او المنظورة أمام المحاكم علي اختلاف درجاتها قبل أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤ ، طلب إنهاء تلك المنازعات خلال سنة من تاريخ العمل بهذا القانون مقابل أداء نسبة من الضريبة والمبالغ الأخرى المستحقة علي الوعاء السنوي للضريبة المتنازع عليه وفقا للشرائح الآتية:-

١. (١٠%) من قيمة الضريبة والمبالغ الأخرى المستحقة علي الوعاء المتنازع عليه إذا لم تجاوز قيمته مائة ألف جنيه
٢. (٢٥%) من قيمة الضريبة والمبالغ الأخرى المستحقة علي الوعاء المتنازع علية وذلك بالنسبة إلي ما تجاوز قيمته مائة ألف جنيه وحتى خمسمائة ألف جنيه من هذا الوعاء ، وذلك بعد سداد النسبة المنصوص عليها في البند ١ بالنسبة إلي ما لا يجاوز مائة ألف جنيه من هذا الوعاء.
٣. (٤٠%) من قيمة الضريبة والمبالغ الأخرى المستحقة علي الوعاء المتنازع عليه وذلك بالنسبة إلي ما تجاوز قيمته خمسمائة ألف جنيه من هذا الوعاء ، وذلك بعد سداد النسبتين المنصوص عليهما في البندين ١ ، ٢ بالنسبة إلي ما لا يجاوز خمسمائة ألف جنيه من هذا الوعاء.

ويترتب علي وفاء الممول بالنسبة المقررة وفقا للبنود السابقة براءة ذمته من قيمة الضريبة والمبالغ الأخرى المتنازع عليها ، ويحكم بانتهاء الخصومة في الدعوى إذا قدم الممول إلي المحكمة ما يفيد ذلك الوفاء.

وفي جميع الأحوال لا يترتب علي انقضاء الخصومة حق للممول في استرداد ما سبق أن سدده تحت حساب الضريبة المتنازع عليها.

وخلاصة المواد السابقة من (١ : ٩) هي استمرار الإعفاء وإلغاء رسم تنمية الموارد المالية ، والمصالحة مع الممولين وتحفيز الممولين الجدد لتقديم إقراراتهم الضريبية ، وإنهاء الخصومات بين مصلحة الضرائب والممولين.

ثانيا : الكتاب الثاني :– الضريبة علي دخل الأشخاص الطبيعيين. المواد من (٦ إلي ٤٦)

٢ – ١ الباب الأول : نطاق سريان الضريبة وسعرها .المواد من (٦ – ٨)

قضي القانون الجديد برفع حد الإعفاء إلي خمسة ألاف جنيه وذلك في المادة (٧) ، وهذا يحمد للقانون الجديد. وقد سوي المشرع في هذا الإعفاء بين الرجل والمراءة ، والغي التمييز في حد الإعفاء وفقا للحالة الاجتماعية للرجل ولعبء الإعالة الواقع عليه (١) .

وبجانب زيادة حد الإعفاء فقد تم خفض سعر الضريبة في المادة (٨) بحيث تكون أسعار الضريبة علي النحو التالي :

الشريحة الأولي : أكثر من ٥٠٠٠ جنيه حتى ٢٠٠٠٠ جنيه ١٠%

الشريحة الثانية : أكثر من ٢٠٠٠٠ جنيه حتى ٤٠٠٠٠ جنيه ١٥%

الشريحة الثالثة : أكثر من ٤٠٠٠٠ جنيه ٢٠%

ولتوضيح المزايا التي حققها القانون الجديد يتم مقارنته بالقانون السابق كما في الجدول التالي:

---

(١) رابح رتيب بسطا (٢٠٠٥) ، *" أهم ما استحدثه القانون الجديد رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ لتحسين العلاقة بين الممول والإدارة الضريبية"* ، ورقة بحث مقدمة في (المؤتمر الضريبي العاشر) الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، القاهرة ، دار الدفاع الجوي ، ١٢– ١٥ سبتمبر ، ص ٨ .

مقارنة بين القانون السابق والقانون الجديد من حيث سعر الضريبة والشرائح

القانون السابق		القانون الجديد	
بيان	السعر	بيان	السعر
٢٠٠٠ جنيه للأعزب و ٢٥٠٠ جنيه للمتزوج ٣٠٠٠ جنيه للمتزوج ويعول	معفاة	حتى ٥٠٠٠ جنيه	معفاة
الإعفاء الشخصي	٢٠٠٠	الإعفاء الشخصي	٤٠٠٠
معاملة الزوجة	أعزب	معاملة الزوجة	لا توجد تفرقة
سعر الضريبة اقل من ٥٠ ألف جنيه أكثر من ٥٠ ألف جنيه	 ٢٠% ٣٢%	سعر الضريبة من ٥٠٠١ حتى ٢٠ ألف جنيه ٢٠٠٠١ حتى ٤٠ ألف جنيه أكثر من ٤٠ ألف جنيه	 ١٠% ١٥% ٢٠%
رسم تنمية موارد علي ما زاد علي ١٨ ألف جنيه	٢%	رسم تنمية موارد	لا يوجد
العلاوات الخاصة (تصل إلي ٢١٠% من الراتب الأساسي)	معفاة	العلاوات الخاصة (تصل إلي ٢١٠% من الراتب الأساسي)	معفاة
الضريبة علي الدخول من غير جهة العمل الأصلية	٢٠%	الضريبة علي الدخول من غير جهة العمل الأصلية	١٠%
أقساط التامين علي الحياة والتامين الصحي وصناديق التامين الخاصة	إعفاء ١٠% من الراتب بحد أقصى ١٠٠٠جنيه	أقساط التامين علي الحياة والتامين الصحي وصناديق التامين الخاصة	إعفاء ١٥% من صافي الإيراد أو ٣٠٠٠ ايهما اكبر

يلاحظ علي الجدول أن نص المادة الذي يقضي بان تستحق الضريبة علي ما يجاوز (٥٠٠٠جنيه) من مجموع صافي الدخل الذي يحققه الممول المقيم خلال السنة ، مما يعني إعفاء شريحة من الدخل تبلغ ٥٠٠٠ جنيه يعد ميزة وعيب أو مجال للنقد في نفس الوقت . فهو ميزة لأنه رفع حد الإعفاء من ٣٠٠٠ جنيه في القانون السابق للمتزوج ويعول إلي ٥٠٠٠ جنيه.

ومجال للنقد (عيب) لأنه لم يفرق بين الأعزب والمتزوج ولا يعول والمتزوج ويعول ، أو غير متزوج ويعول ، وكذلك سواء كان الممول رجلا أو امراءة ، لان هذا يتنافى مع مبداء المقدرة التكليفيه ولا يتمشى مع العدالة الضريبية (١) وذلك للأسباب التالية :-

١. أن تحديد الإعفاء مع عدم التمييز يتنافى مع مبداء المقدرة التكليفية للممول والذي يتضمن ضرورة مراعاة الحالة الاجتماعية للممول وتفرق فيها بين الممول الأعزب والممول المتزوج والذي يعول ، حيث أن المقدرة التكليفية تختلف بين هذا وذاك ، كما أن غالبية التشريعات الضريبية تفرق في الإعفاءات الضريبية تبعا للحالة الاجتماعية للممول
٢. أن تحديد الإعفاء بواقع خمسة ألاف جنيه لكل ممول في السنة ، أيا كانت حالته الاجتماعية ودون تفرقة بين الرجل والمراءة ، يعتبر غير سليم ، لان النفقات والأعباء العائلية للشخص المتزوج ويعول أولادا تختلف كثيرا عن الشخص الأعزب ، كما ان كافة دول العالم بلا استثناء تفرق بين الممولين في الإعفاء المقرر للأعباء العائلية حسب الحالة الاجتماعية لهم.
٣. إذا فرض أن هناك موظفا متزوجا ولا يعول أولادا وان زوجته موظفة أيضا فان مقدار الإعفاء الذي سيحصلان عليه طبقا للقانون الجديد هو مبلغ ١٨٠٠٠ جنيه في السنة (٥٠٠٠ شريحة معفاة + ٤٠٠٠ إعفاء شخصي لكل منهما).

وإذا فرض أن هناك موظفا أخر متزوجا ويعول خمسة أولاد وكذلك والديه ، وان زوجته غير موظفة ولا تعمل ، فان الإعفاء الذي سيحصل عليه هو مبلغ ٩٠٠٠ جنيه في السنة ، وفي هذا ظلم بين وواضح بالنسبة للموظف في الحالة الثانية

وفي المادة (٨) من الملاحظ انه تم تخفيض أسعار الضريبة وتوسيع الشرائح الضريبية ، وبالمقارنة بين ما ورد بقانون الضريبة علي الدخل الجديد وما جاء بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٨١ تبين ان الشرائح في القانون الجديد قد اتسعت بصورة كبيرة ، وان الضرائب المستحقة عليها انخفضت بصورة اكبر ، كما سبق توضيحه في الجدول السابق

---

(١) جلال الشافعي (٢٠٠٥) ،*دراسة انتقاديه مقارنة لقانون الضريبة علي الدخل الجديد رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥* " ، ورقة بحثية مقدمة في **(المؤتمر الضريبي العاشر)** الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، القاهرة ، دار الدفاع الجوي ، ١٢- ١٥ سبتمبر ، ص ٩ .

أن أهداف الإصلاح الضريبي ثلاث هي :

١. **الهدف المالي** : بمعني توفير حصيلة مالية تستخدمها الدولة في القيام بدورها تجاه المجتمع ، فالضريبة ليست هدفا في ذاتها ، ولكنها وسيلة تستوجب ضرورات الإنفاق العام ، انطلاق من الدور المنوط بالدولة في الاقتصاد القومي.
٢. **الهدف الاجتماعي** : بمعني تخفيف العبء الضريبي علي الفئات الأقل دخلا ، وضمان العدالة الضريبية – بالإضافة إلي مراعاة المقدرة التكليفية للممولين – أن تتحمل فئات الدخل المتساوية العبء الضريبي نفسه ، بغض النظر عن مصدر الدخل الذي تحصل عليه.
٣. **الهدف الاقتصادي** : حيث يمكن أن يؤدي فرض الضريبة الي أثار سلبية علي الاستثمار والإنتاج ، فيؤثر سلبا علي تواصل تيارات الإيرادات السيادية في المستقبل وتضعف بالتالي قدرة الحكومة علي القيام بدورها الفعال في توفير الخدمات والمشاركة في التنمية(١)

٢ – ٢ – الباب الثاني : المرتبات وما في حكمها. المواد من (٩ – ١٦)

لقد نص القانون في المادة (١٢) علي أن لا تخضع للضريبة:

١. المعاشات
٢. مكافآت نهاية الخدمة

كما نصت المادة (١٣) علي عدد من الإعفاءات حيث نصت علي "مع عدم الإخلال بالإعفاءات الضريبية الأخرى المقررة بقوانين خاصة يعفى من الضريبة:

١. مبلغ ٤٠٠٠ جنيه إعفاء شخصيا سنويا للممول
٢. اشتراكات التامين الاجتماعي وغيرها مما يستقطع وفقا لأحكام قوانين التامين الاجتماعي أو أية نظم بديله عنها.
٣. اشتراكات العاملين في صناديق التامين الخاصة التي تنشاء طبقا لأحكام قانون صناديق التامين الخاصة الصادر بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٥.
٤. أقساط التامين علي الحياة والتامين الصحي علي الممول لمصلحته أو مصلحة الزوج أو أولاده القصر ، وأية أقساط تامين لاستحقاق معاش.

---

(١) احمد مصطفي معبد (٢٠٠٥) ، *"مدي مسايرة القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ للمتغيرات الاقتصادية في مصر"* ، ورقة بحثية مقدمة في **(المؤتمر الضريبي العاشر)** الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، القاهرة ، دار الدفاع الجوي ، ١٢ – ١٥ سبتمبر ،.

٥. المزايا العينية الجماعية التالية :-
(أ) الوجبة الغذائية التي تصرف للعاملين
(ب) النقل الجماعي للعاملين أو ما يقابله من تكلفة
(جـ) الرعاية الصحية
(د) الأدوات والملابس اللازمة لأداء العمل
(هـ) المسكن الذي يتيحه رب العمل للعاملين بمناسبة أدائهم للعمل
٦. حصة العاملين من الأرباح التي يتقرر توزيعها طبقا للقانون.
٧. ما يحصل عليه أعضاء السلكيين الدبلوماسي والقنصلي والمنظمات الدولية وغيرهم من الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وذلك في نطاق عملهم الرسمي بشرط المعاملة بالمثل وفي حدود تلك المعاملة.

ويشترط بالنسبة للبندين ٣ و ٤ ألا تزيد جملة ما يعفي للممول علي ١٥% من صافي الإيراد أو ثلاث ألاف جنيه ايهما اكبر ، ولا يجوز تكرار إعفاء ذات الاشتراكات والأقساط من أي دخل أخر منصوص عليه في المادة (٦) من هذا القانون.

٢ – ٣ – الباب الثالث : النشاط التجاري والصناعي
ويشمل المواد من (١٧ – ٣١)

٢ – ٣ – ١ الفصل الأول : الإيرادات الخاضعة للضريبة
. المواد من (١٩ – ٢١)

تنص المادة (١٩) علي ان تسري الضريبة علي أرباح النشاط التجاري والصناعي بما فيها :

١. أرباح المنشات التجارية أو الصناعية ومنشات المناجم والمحاجر والبترول
٢. أرباح أصحاب الحرف والأنشطة الصغيرة
٣. الأرباح التي تتحقق من أي نشاط تجاري أو صناعي
٤. الأرباح التي تتحقق نتيجة العملية أو العمليات التي يقوم بها السماسرة أو الوكلاء بالعمولة
٥. الإرباح الناتجة عن تأجير محل تجاري أو صناعي
٦. أرباح نشاط النقل بأنواعه المختلفة
٧. الأرباح التي يحققها من يزاولون تشييد أو شراء العقارات
٨. الأرباح الناتجة عن عمليات تقسيم الأراضي

٩. أرباح منشات استصلاح أو استزراع الأراضي ، ومشروعات استغلال حظائر تربية الدواجن أو تفريخها آليا وحظائر تربية الدواب وحظائر تربية المواشي وتسمينها

وبذلك فقد حددت هذه المادة نطاق سريان الضريبة وحددت الإيرادات (للنشاط التجاري والصناعي) الخاضعة للضريبة.

بينما نصت المادة (٢٠) علي الإيرادات والإرباح التي لا تسري عليها الضريبة. حيث نصت علي ما يلي

"لا تسري الضريبة علي الإرباح الناتجة عن إعادة تقييم أصول المنشاة الفردية عند تقديمها كحصة عينية نظير الإسهام في رأسمال شركة مساهمة ، وذلك بشرط أن تكون الأسهم المقابلة للحصة العينية اسمية وألا يتم التصرف فيها قبل مضي خمس سنوات".

٢ – ٣ – ٣ الفصل الثالث : الإعفاءات مادة (٣١)

لقد حددت المادة (٣١) الإعفاءات حيث شملت الإعفاءات

١. أرباح منشات استصلاح أو استزراع الأراضي وذلك لمدة عشر سنوات اعتبارا من تاريخ بدء مزاولة النشاط.
٢. أرباح منشات الإنتاج الداجني وتربية النحل وحظائر تربية المواشي وتسمينها ، ومشروعات مصايد ومزارع الأسماك ، وأرباح مشروعات مراكب الصيد ، وذلك لمدة عشر سنوات من تاريخ بدء مزاولة النشاط.
٣. ناتج تعامل الأشخاص الطبيعيين عن استثماراتهم في الأوراق المالية المقيدة في سوق الأوراق المالية المصرية.
٤. ما يحصل عليه الأشخاص الطبيعيين من:
   - عوائد السندات وصكوك التمويل علي اختلاف أنواعها المقيدة في سوق الأوراق المالية المصرية
   - التوزيعات علي أسهم راس مال شركات المساهمة والتوصية بالأسهم
   - التوزيعات علي حصص راس المال
   - التوزيعات علي صكوك الاستثمار
٥. العوائد التي يحصل عليها الأشخاص الطبيعيين عن الودائع وحسابات التوفير بالبنوك
٦. الأرباح التي تتحقق من المشروعات الجديدة المنشاة لتمويل الصندوق الاجتماعي للتنمية في حدود نسبة هذا التمويل ، وذلك لمدة خمس سنوات ابتداء من تاريخ مزاولة النشاط أو بدء الإنتاج بحسب الأحوال. ولا يسري هذا الإعفاء إلا علي أرباح من ابرم قرض الصندوق باسمه

وفي البند الأخير تسهيل علي أصحاب المشروعات الصغيرة وشباب الخريجين الذين يقيموا مشروعاتهم الصغيرة بقرض من الصندوق الاجتماعي للتنمية.

٢ – ٤ : الباب الرابع : إيرادات المهن غير التجارية المواد من (٢٣ – ٣٦)

٢ – ٤ – ١ الفصل الأول : – الإيرادات الخاضعة للضريبة

المادة (٣٢) التي ألغت سريان الضريبة علي صافي الأرباح الناتجة عن مزاولة المهنة في الخارج ، إذا كان المركز الرئيسي أو الدائم لمباشرة الممول للمهنة في مصر ، عملا بمبداء إقليمية الضريبة ، بحيث لا تفرض الضريبة علي دخول الأفراد عن أعمال أديت في خارج البلاد ودفع عنها المقابل بالخارج ، وللعمل علي الحد من التعقيدات التي تعوق تحديد صافي الأرباح الناتجة عن مزاولة المهنة في الخارج.

كما تناولت المادة (٣٢) إخضاع الدخل الذي يتلقاه أصحاب حقوق الملكية الفكرية من بيع أو استغلال حقوقهم للضريبة ، وهو ما كان غائبا عن البال عند وضع القانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٨١ ، ولذلك لم يتضمن الدخل المذكور ضمن الوعاء الخاضع للضريبة ، وهذا ما يميز القانون الجديد ويعد من إيجابياته

٢ – ٥ الباب الخامس : إيرادات الثروة العقارية المواد من (٣٧ – ٤٦)

تحدد المادة (٣٩) إيرادات العقارات المبنية علي أساس إجمالي القيمة الايجارية المتخذة أساسا لربط الضريبة علي العقارات المبنية المفوض بالقانون رقم (٥٦) لسنة ١٩٥٤ ، بعد خصم ٤٠% مقابل جميع التكاليف فضلا عن القيمة الايجارية للمسكن الخاص الذي يقيم فيه الممول هو وأسرته وذلك طبقا لما ورد بالفقرة الأولي من المادة (٣٩) بقانون الضرائب علي الدخل الجديد.

في حين أن ما جاء بالفقرة الأولي من المادة (٨٣) من القانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٨١ تنص علي أن "تحدد إيرادات العقارات المبنية علي أساس القيمة الايجارية المتخذة أساسا لربط الضريبة علي العقارات المبنية المفروض بالقانون رقم (٥٦) لسنة ١٩٥٤ ، بعد خصم ٢٠% مقابل جميع التكاليف فضلا عن القيمة الايجارية للمسكن الخاص الذي يقيم فيه الممول هو وأسرته"

ومن هذا يتضح أن هناك اختلافين بين المادتين المذكورتين :–

الاختلاف الأول : ورد في المادة (٣٩) أن إيرادات العقارات المبنية تحدد علي أساس إجمالي القيمة الايجارية ... ، بينما ورد في المادة (٨٣) أن إيرادات العقارات المبنية تحدد علي أساس القيمة الايجارية.

والصيغة الصحيحة هي التي وردت في المادة (٣٩) وذلك لان الضريبة المفروضة علي العقارات المبنية طبقا للقانون رقم (٥٦) يتم حسابها بنسبة معينة من صافي القيمة الايجارية السنوية ، وصافي القيمة الايجارية هي القيمة الايجارية للوحدة مخصوما منها ٢٠% مقابل جميع المصروفات ، مما يتعين معه تحديد إيرادات العقارات المبنية علي أساس إجمالي القيمة الايجارية وليس القيمة الايجارية ، ثم النص علي خصم x مقابل جميع المصروفات.

الاختلاف الثاني : أن المادة (٣٩) حددت خصم ٤٠% مقابل جميع التكاليف ، بينما المادة (٨٣) حددت هذا الخصم بواقع ٢٠% أي أن قانون الضريبة علي الدخل الجديد رفع نسبة ما يخصم مقابل التكاليف من ٢٠% إلي ٤٠% وهذا يعتبر من ايجابيات القانون الجديد.

وجاء الكتاب الثالث عن الضريبة علي أرباح الأشخاص الاعتبارية المواد من ٤٧ – ٥٥

والكتاب الرابع الضريبة المستقطعة من المنبع المواد من ٥٦ – ٥٨

والكتاب الخامس الخصم والتحصيل والدفعات المقدمة تحت حساب الضريبة المواد من ٥٩ – ٧٣

والكتاب السادس التزامات الممولين وغيرهم المواد من ٧٤ – ١٣٠

والكتاب السابع العقوبات المواد من ١٣١ – ١٣٨

والكتاب الثامن أحكام ختامية من المواد ١٣٩ – ١٤٨

ولقد نصت المواد ونصوصها من الكتاب الثالث وحتى الكتاب الثامن : العديد من المزايا والمستجدات والتي من أبرزها :-

- تقريب وجهات النظر بين الممول والإدارة الضريبية والحد من المنازعات التي تهدر الجهد وتؤخر حقوق الخزانة العامة.
- توافر الثقة الكاملة في الممول بسداد الضريبة من واقع إقراره الضريبي في ذات يوم تقديمه ، والتزام الإدارة بإخطار الممول.
- كما نصت المادة (١٠٥) علي جواز تقسيط مبلغ الضريبة وكذلك في المادة (١١٤) إمكانية إسقاط جزء أو بعض الضرائب.
- كما تضمنت المادة (١٣٨) جواز التصالح بين الممول والإدارة الضريبية في الجرائم المنصوص عليها في القانون.

وأخيرا : إنشاء المجلس الأعلى للضرائب :-

من الأمور الهامة التي أتي بها قانون الضرائب الجديد رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ والتي تعد وبحق من حقوق الممولين والتي تهدف إلي تحسين العلاقة بينهم وبين الإدارة الضريبية هو إنشاء مجلس اعلي للضرائب تكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع رئيس مجلس الوزراء ويختص بضمان حقوق الممولين ومعاونتهم علي الحصول علي هذه الحقوق . حيث يقضي القانون الجديد في الكتاب الثامن منه المتعلق بالأحكام الختامية بان ينشاء بقرار من رئيس الجمهورية مجلس اعلي للضرائب يتبع رئيس مجلس الوزراء مقره الرئيسي مدينة القاهرة وتكون له الشخصية الاعتبارية ويهدف المجلس إلي ضمان حقوق دافعي الضرائب علي اختلاف أنواعها(١)

(١) للمزيد من التفاصيل حول هذا المجلس واختصاصاته وتشكيله واجتماعاته وموارده المالية انظر المواد من ١٤١ إلي ١٤٧ من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ . وانظر رابح رتيب بسطا (٢٠٠٥) مرجع سبق ذكره ص ١٥

قائمة المراجع

١- رفعت المحجوب، *"المالية العامة " : النفقات العامة والإيرادات العامة*، دار النهضة العربية .

٢- أمينة عز الدين عبد الله ، (٢٠٠٠) ، *"المالية العامة"* ، مؤسسة نبيل للطباعة والكمبيوتر .

٣- البنك المركزى المصري *"المجلة الإقتصادية "*، أعداد مختلفة.

٤- البنك الأهلى المصرى، *النشرة الإقتصادية* ، أعداد مختلفة .

٥-جنات فاروق السمالوطى (١٩٩٢) ، *" المالية العامة : دراسة في اقتصاديات النشاط الحكومى"*، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة .

٦- حمدى أحمد العنانى(١٩٩٢)، *" اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق : دراسة في اتجاهات الإصلاح المالى والاقتصادي"*، *(الجزء الأول: الإطار النظرى)*، الدار المصرية اللبنانية .

٧- عطاالله أبو سيف أبادير(٢٠٠٦)، *" اقتصاديات المالية العامة"*، جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي – جامعة حلوان .

٨- رينشارد موسجريف موسجريف(١٩٩٢)، *" المالية العامة في النظرية والتطبيق"* تعريب ومراجعة محمد حمدى السباخي وكامل سلمان العاني، الرياض: دار المريخ للنشر.

٩- أحمد جامع (١٩٦٥)، *" علم المالية العامة: الجزء الأول-من المالية العامة"*، مكتبة سيد عبد الله وهبة.

١٠- طارق الحاج (١٩٩٩)، *" المالية العامة"*، عمان –الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع.

١١- مصطفى محمد عز العرب(٢٠٠٢)، *" محاضرات في مباديء المالية العامة"*، مؤسسة نبيل للطباعة .

١٢- البنك المركزى المصرى (٢٠٠٥)، *"النشرة الإحصائية الشهرية"*، العدد (٩٥).

١٣- عادل أحمد حشيش (١٩٨٣)، *"اقتصاديات المالية العامة"* ، مؤسسة الثقافة الجامعية.

١٤- السيد عبد المولى (١٩٩٥)، *"المالية العامة المصرية: دراسة للاقتصاد المصرى "*، دار النهضة العربية .

١٥-عاطف صدقى ،ومحمد أحمد الرزاز،(١٩٩٤)، *" المالية العامة"*، بدون ناشر.

١٦- نزيه عبد المقصود محمد ، (٢٠٠٢)، *" دور السياسة الضريبية في تشجيع الإستثمارات الأجنبية"* "رسالة دكتوراة (غير منشورة)، كلية الحقوق جامعة القاهرة .

١٧- عز الدين ابراهيم (٢٠٠٢)،*" حتمية أسلوب الضريبة على القيمة المضافة لإصلاح الضريبة العامة على المبيعات في مصر"*، دار النهضة العربية.

١٨- حمدى أحمد العنانى وأمينة عز الدين عبد الله (١٩٩٨)، *"اقتصاديات المالية العامة "*، مكتبة عين شمس.

١٩- جنات فاروق السمالوطي (٢٠٠٥)، *" الإصلاح الضريبي في مصر والمعادلة الصعبة "* ، ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر *(إصلاح المالية العامة في مصر)* ، جامعة القاهرة – كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، ٧-٨ يونيو .

٢٠- مكتب وزير المالية (٢٠٠٤)، " *ملامح قانون الضرائب الجديد* " ورقة مقدمة في مؤتمر (الإصلاح الضريبي في مصر والخبرة الدولية)، المركز المصري للدراسات الإقتصادية ، ٣٠ نوفمبر .

٢١- كتاب الأهرام الإقتصادى، (٢٠٠٥)، *"قانون الضرائب الجديد وبرنامج الإصلاح الإقتصادى"* العدد (٢١١). الطبعة الثانية .

٢٢- جابر محمد عبد الجواد (٢٠٠٥)، " *تحليل تطور الدين العام المحلى في مصر خلال الفترة من ١٩٩١-٢٠٠٤* "، مجلة مصر المعاصرة، العدد (٤٨٠)، السنة السادسة والتسعون .

٢٣- عبد الكريم صادق بركات، وحامد عبد المجيد دراز، وعلى عباس عياد (١٩٨٣)، " *المالية العامة* "، مؤسسة شباب الجامعة.

٢٤- جودة عبد الخالق (١٩٩٨)، " *إدارة الدين العام الداخلى في مصر* "، (ندوة عقدت بالجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع)، ٢٩ مارس.

٢٥- المجالس القومية المتخصصة (١٩٩٨) ، *الكتاب السنوى*، الدورة الرابعة والعشرون .

٢٦- محمد محمد مصطفى البنا، *السياسة المالية والدين العام الداخلي فى مصر خلال ربع قرن (١٩٥٦- ١٩٨٠)*"، رسالة دكتوراة (غير منشورة)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة، ١٩٨٤، .

٢٧-عبد الحميد صديق عبد البر، "تطور الدين العام المحلي وعلاقته بالمتغيرات والتنمية الاقتصادية في مصر والتنبؤ بنسبة الدين إلى الناتج المحلى في الفترة ٢٠٠١- ٢٠٢٠"، *مجلة مصر المعاصرة*، ٢٠٠١، العدد (٤٦٣- ٤٦٤)، .

28- Garcia, V.F. "Public Debt sustainability and Demand for Monetary Base", ***WB Policy Research Working***.

٢٩-عزة رضوان أحمد رضوان، *"الدين العام والسيولة النقدية والاستقرار الاقتصادي فى جمهورية مصر العربية"* ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية– جامعة القاهرة، ١٩٨٣ .

٣٠- المجالس القومية المتخصصة، "الكتاب السنوي"، ٩٧، ١٩٩٨، ص ٣٣.

٣١- محمود درويش "دين مصر العام ١٨٦٠- ١٩٢٩"، *مجلة مصر المعاصرة*، العدد (٣٢٢)، ١٩٦٥.

٣٢- البنك الأهلي المصري، *النشرة الاقتصادية*"، المجلد السادس والخمسون، العدد الأول، ٢٠٠٣.

33- Alfa, P., Al-Shawarby, and Iqbal, F. "Fiscal and Public Debt Substantiality in Egypt", ECES, ***Working Paper***, No(97), May 2004.

34- Hyman, D. N. "***Public finance: A contemporary Application of Theory to Policy***", Thomsos south – western, 2002.

٣٥- جواد خليل زادة شيرازي وأنوار شاه "الإصلاح الضريبي في البلدان النامية"، ***مجلة التمويل والتنمية***، المجلد ٢٨، عدد(٢)، يونيه ١٩٩١.

٣٦- يمثل الإصدار النقدي الجديد خلقا للدين والاحتفاظ به في معاملة تمثل الحكومة طرفيها: فهي مقرضة ومقترضة، دائنة ومدينة في نفس المعاملة،وهذا هو التمويل بالعجز، وللمزيد من التفاصيل انظر:

٣٧- رياض الشيخ، ***المالية العامة: دراسة الاقتصاد العام – المبادئ – النظرية – السياسات***، القاهرة: مطابع الدجوي، ١٩٨٩.

٣٨- أيمن رفعت المحجوب، "أذون الخزانة بين النظرية والتطبيق"، ***مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية***، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني، ١٩٩٢.

٣٩- باهر محمد عتلم، "أثر برنامج الإصلاح علي تخفيض عجز الموازنة العامة في مصر"، ***مجلة مصر المعاصرة***، العدد (٤٣١)، يناير ١٩٦٣.

٤٠- رمزي زكي، "تقييم الأداء لبرنامج التثبيت الاقتصادي الذي عقدته مصر مع صندوق النقد الدولي (٧٧-١٩٨١) حصاد التجربة واحتمالات المستقبل" في محمد زكي شافعي (محرر)، ***المؤتمر العلمي السنوي السابع للاقتصاديين المصريين***، دار المستقبل العربي (١٩٨٢).

٤٠- أمينة عز الدين عبد الله، "***محاضر في اقتصاديات المالية العامة***"، ألقيت علي طلبة تأهيل دكتوراه، قسم الاقتصاد ــ كلية التجارة ــ جامعة حلوان، ١٩٩٨، ٢٩ ابريل.

٤١- عفاف على عزت، "تطور الدين العام الداخلي في مصر"و ورقة بحثية مقدمة في (مؤتمر السياسة المالية في مصر ١٩٧٤- ١٩٨٤)، ***المؤتمر العلمي السنوى العاشر للاقتصاديين المصريين***، القاهرة، نوفمبر ١٩٨٥.

٤٢- عصام منتصر، "التحرير الاقتصادي والنمو الصناعي في مصر"، ***المؤتمر العلمي السنوى السادس عشر للاقتصاديين المصريين*** ، ١٩٩١.

٤٣- سهير محمود معتوق، "سياسة التصحيح الهيكلي في البلدان النامية"، ***المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية***، كلية التجارة – جامعة حلوان، (ملحق) المجلد الخامس، العدد الثاني، (١٩٩١).

٤٤- سهير ابو العينين "أثار الدين العام على الإدخار والاستثمار والناتج"، ***سلسلة قضايا التخطيط والتنمية***، يوليو ٢٠٠٢.

٤٥- سمير الخوري وآخرون، ***تحليل سياسات الاقتصاد الكلي: دراسة تطبيقية عن مصر*** " صندوق النقد الدولي: واشنطن العاصمة، ١٩٩٧.

٤٦-القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩.

٤٧- معهد التخطيط القومى (١٩٩٥، " الموازنة العامة للدولة في ضوء سياسة الإصلاح الاقتصادى" ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم (٩٦).

٤٨- قطب ابراهيم محمد (١٩٩٤)، " الموازنة العامة للدولة"، (الجزء الأول والثانى)، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

٤٩- سميحة فوزى وعبد الفتاح الجبالى(٢٠٠٤)، " فعالية الإنفاق العام: من موازنة الإنفاق إلى موازنة الإداء، في سلوى شعراوى جمعة (محرر) (الموازنة العامة: اتجاهات ورؤى جديدة)، مركز دراسات واستشارات الادارة العامة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة.

٥٠- سامى السيد فتحى (٢٠٠٤)" اعداد الموازنة العامة للدولة في مصر بين النظرية والواقع " في سلوى شعراوى جمعة (محرر) (الموازنة العامة واتجاهات ورؤى جديدة) مركز دراسات واستشارات الادارة العامة – كلية الاقتصاد- جامعة القاهرة .

٥١- حمدى العنانى ، وأمينة عز الدين عبد الله (١٩٩٧)، " المالية العامة: الجزء الثانى السياسة المالية " مكتبة عين شمس.

٥٢- عبد المنعم فوزى، " المالية العامة والسياسة المالية" ، منشأة المعارف.

٥٣- رابح رتيب بسطا (٢٠٠٥)، " أهم ما إستحدثة القانون الجديد رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ لتحسين العلاقة بين الممول والادارة الضريبية " ورقة بحثية مقدمة فى (المؤتمر الضريبي العاشر) الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، دار الدفاع الجوى، ١٢-١٥ سبتمبر .

٥٤- جلال الشافعى (٢٠٠٥)، "دراسة انتقادية مقارنة لقانون الضريبية على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ " ورقة بحثية مقدمة فى (المؤتمر الضريبي العاشر) الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، دار الدفاع الجوى، ١٢-١٥ سبتمبر .

٥٥- احمد مصطفى معبد (٢٠٠٥)، "مدى مسايرة القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ للمتغيرات الاقتصادية في مصر "، ورقة بحثية مقدمة فى (المؤتمر الضريبي العاشر) الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب ، دار الدفاع الجوى، ١٢-١٥ سبتمبر .

56- Hyman, D.n.(2002*),*" ***Public Finance: Acontemporary Application of theory to policy***", (7th ed.), U.S.A: Thomson south- western.

57- IMF, " ***Iatermational Financial statistics yearbook***", Various issues .

58- Rosen, Harueys (1988), ***" public finance "*** . (2nd. Ed), Richard D.i rwin inc, u.s.a.

59- Browning, E.K. and Browning, J.M. (1979), ***" Public finance and the price system"*** New york: Macmillan publishing co. inc.

60-Musgralle, R.a. and p.B.musgrave (1989), ***" Public finance in theory and practice"***, (5th ed.) , New york, Mc Grw- Aill international editions.

المحتويات